Digitized by Google

THE LIBRARY
OF THE

CLASS 306
BOOK V58

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Schriften

des

Vereins für Socialpolitik.

---

126. Band.

Gemeindefinanzen.

Erster Band.

Leipzig,
Verlag von Duncker & Humblot.
1908.

Digitized by Google

1413

Gemeindefinanzen.

Erster Band.

System der Gemeindebesteuerung in Hessen, Württemberg, Baden, Elsaß-Lothringen, Bayern, Sachsen, Preußen.

Im Auftrag des Vereins für Socialpolitik
herausgegeben.

Leipzig,
Verlag von Duncker & Humblot.
1908.

Digitized by Google

Alle Rechte vorbehalten.

UNIVERSITY OF
MINNESOTA
LIBRARY

Pierersche Hofbuchdruckerei Stephan Geibel & Co. in Altenburg.

Digitized by Google

Inhaltsverzeichnis.

Seite

Vorwort. Von Professor Dr. Karl Rathgen in Hamburg IX

Die Kommunalbesteuerung im Großherzogtum Hessen.
Von Ministerialrat Dr. Becker, Darmstadt

A. Einleitung 3
B. Das geltende Gemeindesteuerrecht und seine Abänderungsbedürftigkeit . . 7
I. Allgemeines 7
II. Die einzelnen für die Gemeindebesteuerung in Betracht kommenden Steuern 13
1. Die Einkommensteuer 13
2. Die Besteuerung des Kapitals 16
3. Die Besteuerung des Grundbesitzes 21
4. Die Besteuerung des Gewerbebetriebs 34
5. Verhältnis der Besteuerung des Einkommens, des Grundbesitzes, Gewerbebetriebs und Kapitalvermögens zueinander 42
C. Wirkungen der Umgestaltung der direkten Gemeindesteuern auf die Gemeindefinanzen 44
D. Ausblick auf die Wirkungen des § 13 des Zolltarifgesetzes vom 25. Dezember 1902 für die hessischen Gemeinden 45
Nachwort 52

Die Kommunalbesteuerung in Württemberg.
Von Finanzrat Dr. Trüdinger, Stuttgart.

I. Die geschichtliche Entwicklung der Kommunalbesteuerung in Württemberg 57
A. Der Rechtszustand in älterer Zeit 57
B. Die Kommunalbesteuerung im 19. Jahrhundert 60
C. Der Rechtszustand vor der Gemeindesteuerreform des Jahres 1903 63
1. Die Art der Besteuerung 63
a. Die Gemeindesteuern 63
b. Die Amtskörperschaftssteuern 73
2. Die statistischen Ergebnisse dieser Besteuerung 74
3. Die Nachteile dieser Besteuerung 81
II. Die Kommunalsteuerreform des Jahres 1903 82

295536

Digitized by Google

Seite

1. Die Gemeindebesteuerung nach dem neuen Steuerrecht 83
2. Kritik der neuen Gemeindebesteuerung 90
3. Die Wirkungen der Gemeindesteuerreform 104

III. Rückblick und Ausblick 110

Die Gemeindebesteuerung im Großherzogtum Baden.
Von Dr. Jos. Ehrler, Vorstand des städtischen Statistischen Amtes, Freiburg i. Br.

Erster Abschnitt: Organisation und Entwicklung des badischen Gemeindesteuersystems vom Jahre 1831 bis 1908 unter besonderer Berücksichtigung der direkten Gemeindesteuern . . . 115

Zweiter Abschnitt: Das Gemeindevermögen und seine finanzielle Bedeutung und Ausnutzung 138

Dritter Abschnitt: Beiträge und Gebühren 156

Vierter Abschnitt: Die Verbrauchssteuern und sonstigen Gemeindeabgaben 162

Das System der Gemeindebesteuerung in Elsaß-Lothringen.
Von Dr. Eichelmann, Direktor des Statistischen Amtes der Stadt Straßburg.

Einleitung 173

A. Die selbständigen Gemeindesteuern 178
1. Die Hundesteuer 178
2. Die Gemeindeabgaben auf Wanderlager 182
3. Gemeindedienste (Hand-Spanndienste, Fronen) 184

B. Die direkte Gemeindebesteuerung in Elsaß-Lothringen in Form von Steuerzuschlägen 185

C. Die indirekte Gemeindebesteuerung in Elsaß-Lothringen. Das Oktroi 190

Die öffentlich-rechtlichen Einnahmen der Gemeinden in Bayern.
Von Th. Kutzer, Erstem Bürgermeister in Fürth.

I. Einleitung 215

II. A. Verwaltungsgebühren (Strafen) 216
B. Abgaben für Benützung des Gemeindeeigentums usw. 217
C. Beiträge 220
D. Besitzwechselabgabe 221
E. Heimats- und Bürgerrechtsgebühren 222
F. Lustbarkeits- und Aufwandsteuern 223
G. Verbrauchssteuern 224
H. Direkte Gemeindesteuern (Umlagen) 228

III. Die Höhe der Steuern in den bayrischen Gemeinden 236

IV. Würdigung des bayrischen Steuersystems 238

V. Reformgedanken 241

Digitized by Google

Seite

Die Gemeindebesteuerung im Königreich Sachsen.
Von Hans von Rostitz, Kgl. Sächsischem Amtshauptmann und Kammerherrn.

I. Einleitung 245
II. Die Einkommensteuer 249
III. Die Grundsteuer 255
IV. Die Gewerbesteuer 258
V. Verschiedene Steuern 261
1. Kopfsteuer 261
2. Besitzwechselabgaben 262
3. Verbrauchsabgaben 263
4. Lustbarkeitssteuern 263
VI. Wertzuwachssteuer 264
VII. Schluß 267
Anlage (Entwurf einer Wertzuwachssteuerordnung) 272

Das heutige Gemeindebesteuerungssystem in Preußen.
Unter besonderer Berücksichtigung des Westens der Monarchie.
Von Dr. Ernst Scholz, Beigeordnetem und Kämmerer in Wiesbaden.

I. Die leitenden Gesichtspunkte der Gemeindebesteuerung 281
II. Die Wirkungen des Kommunalabgabengesetzes 292
III. Die Einwirkung des Zolltarifgesetzes auf die Gemeindebesteuerung . . . 301
IV. Entwicklung und Reformwünsche 306
1. Reformwünsche formellrechtlicher Natur 308
2. Reformwünsche materiellrechtlicher Natur 312

Digitized by Google

Vorwort.

Der Ausschuß des Vereins für Socialpolitik hat in seiner Sitzung vom 24. September 1905 beschlossen, die Erhebungen über kommunale Sozialpolitik fortzusetzen, die zunächst zu der Veröffentlichung des Vereins über Verfassung und Verwaltungsorganisation der Städte (Schriften Bd. 117 ff.) geführt hatten. Der schon bestehende aber durch Zuwahlen ergänzte Unterausschuß wurde mit der Arbeit beauftragt.

In einer am 3. Januar 1906 zu Frankfurt a. M. abgehaltenen Sitzung wurden die Grundlagen für die zunächst in Angriff zu nehmenden Arbeiten festgesetzt. An der Sitzung nahmen teil die Herren: Oberbürgermeister Dr. Adickes (Frankfurt a. M.), Oberbürgermeister Dr. Beck (Mannheim), Professor Dr. Fuchs (Freiburg), Erster Bürgermeister Kutzer (Fürth i. B.), Privatdozent Dr. Sinzheimer (München), Professor Dr. Rathgen (Heidelberg), Dr. Stein (Frankfurt a. M.), Professor Dr. Tröltsch (Marburg).

Der Unterausschuß einigte sich dahin, die Gemeindebetriebe und den Gemeindehaushalt gesondert zu behandeln. Für letzteres Gebiet wurde der folgende Plan aufgestellt:

Gemeindefinanzen.

I. Allgemeines und Grundsätzliches über den Gemeindehaushalt.

A. Die Entwicklung der Gemeindeausgaben im 19. Jahrhundert.

Ursachen und Grenzen der Entwicklung der Gemeindeausgaben. Adolf Wagnersche Regel des Wachstums des kommunalen Finanzbedarfs. Welche Ausgaben sind einer Minderung fähig? Die Wirkungen der Gemeindeausgaben auf die Privatwirtschaft und das soziale Leben der Gemeindeeinwohner.

Digitized by Google

B. Die Entwicklung der Gemeindeeinnahmen im 19. Jahrhundert.

C. Das Gemeindevermögen und seine finanzielle Bedeutung und Ausnutzung.

I. Das unbewegliche Vermögen. Landwirtschaftliche Grundstücke, Forsten und Baugelände.

a. Die finanzielle Bedeutung einer rationellen Bewirtschaftung des Gemeindelandes durch landwirtschaftlichen, forstwirtschaftlichen oder gärtnerischen Betrieb.

b. Die finanzielle Bedeutung der Bodenpolitik. Schaffung eines ausreichenden Besitzes an Gemeindeland durch Erhaltung des Überkommenen, planmäßige Vermehrung des Besitzes durch Ankauf, Eingemeindungen. Grundstückskasse.

Verwertung des Gemeindelandes

aa. für öffentliche Zwecke,

bb. für Wohnzwecke,

cc. zur Heranziehung von gewerblichen und kaufmännischen Unternehmungen.

Verkauf oder Erbbaurecht.

II. Die finanzielle Bedeutung der gewerblichen Gemeindebetriebe für den Gemeindehaushalt.

D. Die Stellung der Gemeindesteuern im weitesten Sinne in dem Gemeindehaushalt.

a. Gebühren,
b. Beiträge.
c. direkte
d. indirekte } Steuern.

E. Das Verhältnis der drei Einnahmearten in seiner historischen Entwicklung.

F. Beziehungen zwischen den Gemeindeeinnahmen und den Gemeindeausgaben.

II. Die bestehenden Gemeindebesteuerungssysteme in Deutschland und Österreich.

Darstellung und Kritik.

Einzeln zu behandeln: Preußen, Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden, Elsaß-Lothringen, Hessen. Ferner Österreich.

Insbesondere: Die Wirkungen des preußischen Kommunalabgabengesetzes.

Digitized by Google

Die Zukunft der indirekten Steuern in Deutschland nach Aufhebung des Oktroi (§ 13 des Zolltarifgesetzes vom 25. Dez. 1902).

III. Einzelfragen der Gemeindefinanzen

1. Zusammenhang zwischen Steuerart und Zweck der Ausgaben.
2. Das Prinzip der Besteruug nach dem Interesse.
3. Welche Ausgaben sind durch Anleihen zu decken, welche durch ordentliche Einnahmen?

Dabei bestand Einverständnis darüber, insbesondere auch für den Abschnitt II, daß kein Bedürfnis dafür bestehe, das positive Kommunalsteuerrecht eingehend wiederzugeben. Es komme vielmehr darauf an, die damit gemachten Erfahrungen und die daraus sich ergebende Kritik darzustellen.

Die Leitung der Veröffentlichung, wie über die Gemeindebetriebe so über die Gemeindefinanzen, hatte zunächst Professor Dr. Fuchs übernommen. Auf seinen Wunsch trat nachträglich der Unterzeichnete für die Gemeindefinanzen an seine Stelle.

Im vorliegendem Bande 126 werden zunächst die im Arbeitsplan unter II. in Aussicht genommenen Einzeldarstellungen veröffentlicht. Die mehr grundsätzlichen Erörterungen der Abschnitte I und III sollen in Band 127 folgen.

Leider war es bisher nicht möglich, die Absicht auszuführen, für die Darstellung der preußischen Verhältnisse einen zweiten Bearbeiter zu gewinnen, der vor allem die Städte des Ostens berücksichtigen sollte. Der zugesagte Beitrag für Österreich folgt in Band 127.

Den Herren Mitarbeitern, denen der Inhalt des vorliegenden Bandes zu danken ist, spreche ich meinen aufrichtigen Dank für ihre Unterstützung aus.

Hamburg, im Juli 1908.

Karl Rathgen.

Digitized by Google

Digitized by Google

Die Kommunalbesteuerung im Großherzogtum Hessen.

Von

Ministerialrat Dr. **Becker**, Darmstadt.

Digitized by Google

Inhalt.

Seite

A. Einleitung 3
B. Das geltende Gemeindebesteuerrecht und seine Abänderungsbedürftigkeit . . 7
I. Allgemeines 7
II. Die einzelnen für die Gemeindebesteuerung in Betracht kommenden Steuern 13
1. Die Einkommensteuer. 13
2. Die Besteuerung des Kapitals. 16
3. Die Besteuerung des Grundbesitzes. 21
4. Die Besteuerung des Gewerbebetriebs 34
5. Verhältnis der Besteuerung des Einkommens, des Grundbesitzes, Gewerbebetriebs und Kapitalvermögens zueinander 42
C. Wirkungen der Umgestaltung der direkten Gemeindesteuern auf die Gemeindefinanzen 44
D. Ausblick auf die Wirkungen des § 13 des Zolltarifgesetzes vom 25. Dezember 1902 für die hessischen Gemeinden 45
Nachwort. 52

Digitized by Google

A. Einleitung.

I. Wie in den meisten deutschen Staaten, so hat sich auch in Hessen die Gemeindebesteuerung bis in die letzte Zeit im engen Anschluß an die jeweilig geltende Staatssteuergesetzgebung entwickelt. Ein kurzer Blick auf die letztere und ihren Werdegang ist daher zum besseren Verständnis dessen, was über das dermalige Gemeindesteuerrecht zu sagen sein wird, von Interesse [1].

Die Gesetzgebung der 20er Jahre des vorigen Jahrhunderts, eines der ersten Kinder des durch die kurz vorher dem Lande gegebene Verfassung geschaffenen konstitutionellen Systems, brachte Hessen ein für die damalige Zeit modernes Gebilde von Ertragssteuern, in dessen im übrigen geschlossenem Ring nur die Besteuerung des Kapitalertrags fehlte: Grund- und Gebäudesteuer nach dem Gesetz vom 13. April 1824, Gewerbesteuer nach dem Gesetz vom 16. Juni 1827 und Personalsteuer nach dem Gesetz vom 15. Juni 1827 sollten für eine gleichmäßige Besteuerung aller Erträgnisse sorgen. Die Grund- und Gebäudesteuer erfuhr zwar in späteren Jahrzehnten mehrfach Abänderungen mehr oder minder wichtiger Art; in ihrem grundsätzlichen Aufbau aber ist sie unverändert geblieben, bis sie durch die unten näher zu behandelnde Staatssteuerreform von 1899 aus dem Staatssteuersystem ganz beseitigt wurde. Auch die Gewerbesteuer hat sich im wesentlichen in ihrem alten Aufbau mit einzelnen Wandlungen, von denen insbesondere die des Jahres 1884 besonders zu erwähnen ist, bis zum Jahre 1899 als Staatssteuer erhalten. Neben diese beiden Realsteuern trat im Jahre 1884 eine Kapital-

[1] Näheres hierüber vgl. bei A. Wagner, Finanzwissenschaft, 4. Teil S. 312 ff. sowie in den Aufsätzen von Schanz, Die direkten Steuern Hessens und deren letzte Reform (Finanz-Archiv 1885, 7. Bd. S. 235 ff.), und Gläffing, Die Neuordnung der direkten Staatsbesteuerung im Großherzogtum Hessen (1899). (Finanz-Archiv 1900 S. 178 ff.).

Digitized by Google

rentensteuer; nach dem Gedanken wenigstens eines Teiles ihrer Schöpfer sollte sie die Lücke schließen, die das damalige Realsteuersystem durch die Freilassung der Kapitalrente von einer Sondersteuer ließ, aufgebaut aber war sie als Nettorentensteuer und stellte sich damit schon als Steuer von der durch den Besitz von Kapitalvermögen und -Rente besonders gesteigerten Leistungsfähigkeit dar.

Die stärksten Veränderungen hat die Personalsteuer aufzuweisen; im Jahre 1868 und 1869 ist aus ihr zunächst eine allgemeine Einkommensteuer geworden, die indes in den Jahren 1884 und 1895 durch Einfügung der Steuerpflicht gewisser juristischer Personen und vor allem auf dem Gebiete der Progression und der Deklarationspflicht erhebliche Änderungen erfahren hat und schließlich bei der Staatssteuerreform des Jahres 1899 zum Anker und, wie man damals mit Recht gesagt hat, zum Rückgrat der ganzen staatlichen Besteuerung ausgebildet wurde.

Diese Reform des Jahres 1899 hat die gesamten Realsteuern einschließlich der Kapitalrentensteuer aus dem Staatssteuersystem völlig beseitigt und an ihre Stelle eine Vermögenssteuer nach preußischem Muster gesetzt; sie und die dabei um- und weiter ausgebildete Einkommensteuer stellen somit zurzeit die einzigen direkten Staatssteuern — die auf Grund des Gesetzes vom 22. Dezember 1900 zur Erhebung kommende Wandergewerbesteuer scheidet für die vorliegende Betrachtung ganz aus — dar, und sie besteuern den Pflichtigen allein nach seiner Leistungsfähigkeit, ausgedrückt in seinem Einkommen und in seinem Vermögen. Die Einkommensteuer trifft natürliche und von den juristischen Personen im wesentlichen die Erwerbsgesellschaften (Aktiengesellschaften usw.), die Vermögenssteuer nur die natürlichen Personen; beide sind Nettosteuern.

II. Die Gemeindebesteuerung hat sich in Hessen, wie bereits eingangs erwähnt, im allgemeinen stets an die Normen der staatlichen Besteuerung angeschlossen[1]. Wie das Gesetz vom 30. Juni 1817 vorschrieb, daß die Gemeindeumlagen auf die staatlichen Grund-, Gewerbe- und Personalsteuerkapitalien auszuschlagen seien, so hat man an diesem grundsätzlichen Anschluß an die staatliche Besteuerung auch beim Wechsel in Einzelheiten der Staatssteuergesetzgebung, insbesondere beim Ersatz der Personalsteuer durch die allgemeine Einkommensteuer und bei der Einfügung der Kapitalrentensteuer in das Staatssteuersystem festgehalten. Nur eine bedeutsame

[1] Näheres in dem Aufsatz von Zeller, Die Gemeindesteuergesetzgebung im Großherzogtum Hessen (Finanz-Archiv v. 1887 II. Bd. S. 503 ff.).

Digitized by Google

und auch jetzt noch in Kraft befindliche Modifikation jenes Grundsatzes haben die Gesetze vom 26. März 1870 und vom gleichen Tage 1872 als Folge der Einfügung der Einkommensteuer anstelle der Personalsteuer gebracht: während früher die staatlichen Steuern in ihrem vollen Umfang und gleichmäßig zu den Gemeindeumlagen herangezogen wurden, bestimmten jene Gesetze, daß zwar Grund- und Gewerbesteuer auch in Zukunft gleichmäßig und mit ihren vollen Steuerkapitalien, die Einkommensteuer aber nur mit dem halben Steuerkapital zur Steuer beitragen sollten, eine Maßnahme, die im wesentlichen damit begründet wurde, daß die neuen Einkommensteuerkapitalien die alten Personalsteuerkapitalien um mehr als das Doppelte überträfen und daß kein Grund vorlige, Grundbesitz und Gewerbebetrieb in der Gemeindebesteuerung noch mehr zu begünstigen, als es hiernach mit der Heranziehung auch nur der halben neuen Einkommensteuerkapitalien ohnehin schon geschehe. Die folgenden Gemeindeumlagegesetze vom 13. Mai 1885 und vom 24. September 1887, die den Ausschlag der Gemeindesteuern auch auf die neugeschaffenen Kapitalrentensteuerkapitalien vorschrieben, änderten an jener schonlichen Behandlung der Einkommensteuer nichts, und auch das dermalen gültige Gemeindeumlagengesetz vom 31. März 1901 hat sie aufrecht erhalten. Dieses Gesetz war durch die mit dem 1. April 1901 bezüglich der direkten Steuern in Wirksamkeit tretende Staatssteuerreform (vgl. oben unter I) notwendig geworden. Diese hatte die alten Realsteuern außer Hebung gesetzt und an ihre Stelle eine Nettovermögenssteuer in das Staatssteuersystem eingefügt. Daß man den gleichen Schritt nicht auch für das Gemeindesteuerwesen tun konnte, darüber befand man sich um so weniger im Zweifel, als man schon bezüglich der Wirkungen der Staatssteuerreform mancherlei Bedenknisse hegte und sich schon aus diesem Grunde vor dem „Sprung ins Dunkle" für die Gemeinden noch mehr fürchtete. Man hielt daher Grund-, Gewerbe- und Kapitalrentensteuer für die Gemeinden aufrecht und suchte in dem vorerwähnten Gesetze von 1901 nur die äußeren Formen, um die Steuerkapitalien dieser drei Steuern mit der staatlichen Einkommensteuer, die Steuerkapitalien nicht mehr kannte, auf die gleiche Schen- und Ausschlagsgrundlage zu bringen. Im übrigen wurde das geltende Recht in wesentlichen Punkten nicht geändert und es blieb besondere die Heranziehung der Einkommensteuer nur zur Hälfte auch diesem Gesetz aufrecht erhalten.

III. Eine Autonomie für die Gemeinde im Bereich der direkten Steuern kennt die hessische Gesetzgebung sozusagen nicht und hat sie nie gekannt. Das einzige, was in dieser Richtung etwa zu erwähnen wäre,

Digitized by Google

ist die den Gemeinden dermalen gegebene Möglichkeit, die Einkommen bis 900 Mk. von der Gemeindeeinkommensteuer frei zu lassen, eine Möglichkeit, von der — und zwar auch nur teilweise — nur einige größere Städte Gebrauch gemacht haben. Bei Würdigung dieser Tatsache darf dazu nicht übersehen werden, daß das in Hessen staatssteuerfreie Existenzminimum 500 Mk. beträgt, daß aber zur Gemeindeeinkommensteuer auch die Einkommen unter 500 Mk., theoretisch also auch die kleinsten Einkommen, zuzuziehen sind. Eine besondere Ausgestaltung einzelner Steuerarten, eine von der gesetzlich vorgeschriebenen gleichmäßigen Heranziehung der ganzen Grund-, Gewerbe- und Kapitalrentensteuer-, sowie der halben Einkommensteuerkapitalien abweichende Festsetzung des Verhältnisses, in dem die einzelnen Gemeindesteuern zum Gemeindeumlagenbedarf beizutragen haben, im Wege der Selbstbestimmung durch die Gemeinden kennt die hessische Gemeindesteuergesetzgebung nicht.

IV. So wie das System der Gebühren in den hessischen Gemeinden nicht besonders ausgiebig entwickelt ist, so nehmen auch die eigentlichen indirekten Steuern in deren Budgets nicht den breiten Raum ein, wie in anderen Bundesstaaten; sie können dies aber auch nicht, da die einschlägige Gesetzgebung auch hier einer freien Entfaltung der Gemeindetätigkeit enge Schranken setzt. Neben der Hundesteuer (als Zuschlag zur staatlichen Hundesteuer) spielt nur das Oktroi eine bemerkenswertere Rolle, und auch dies naturgemäß nur in den größeren Städten. Erst neuerdings wenden sich auch kleinere Gemeinden dieser Einnahmequelle und insbesondere der örtlichen Verbrauchsabgabe für Bier zu. Mit dem 1. April 1910 wird indes der § 13 des Zolltarifgesetzes zwar nicht der letzteren Abgabe, aber doch der Erhebung des Oktrois im übrigen einen sehr großen Teil seiner Bedeutung nehmen.

V. Eine Besonderheit des kommunalen Abgabenwesens, die Hessen von vielen anderen Staaten unterscheidet, sei vor der Behandlung der dermalen gültigen einzelnen Gemeindesteuern und deren Kritik noch kurz erwähnt, weil sie bei der ganzen folgenden Betrachtung nicht ganz außer acht gelassen werden darf: auch in Hessen haben die weiteren Kommunalverbände, die Kreise und die Provinzen, das Recht, die Mittel zur Bestreitung ihrer Bedürfnisse durch Umlagen, öffentliche Abgaben — und zwar direkte Abgaben — zu decken. Die auf diese Weise aufzubringenden Beträge werden indes nicht unmittelbar auf die einzelnen Steuerzahler, sondern von der Provinz auf die Kreise, von den Kreisen auf die einzelnen Gemeinden, beides nach den Gemeindesteuerkapitalien, umgelegt und so selbst wieder mit dem sonstigen durch Steuern zu deckenden Gemeinde-

Digitized by Google

bedarf als Gemeindesteuern von den Steuerpflichtigen erhoben. Jeder Fehler des Gemeindesteuersystems macht sich somit bis hinauf zu den Kreis- und Provinzialumlagen fühlbar und wirkt doppelt hart. Dies ist um so mehr zu beachten, als es sich dabei nicht um geringfügige Beträge handelt; mußten doch im Jahre 1904 von den Gemeinden nicht weniger als 3 057 000 Mk. für die Provinzen und die Kreise aufgebracht werden, ein Betrag, der den gesamten, in den Gemeinden durch direkte Steuern zu deckenden Bedarf um rund 18,5 %, also um nahezu ein Fünftel erhöhte. Übrigens sind seit längerer Zeit in Hessen Bestrebungen im Gang, die eine Änderung dieses Zustandes herbeiführen wollen entweder durch Verschiebung des Aufgabenkreises der Kreise und Provinzen in der Richtung einer Abschiebung gewisser Verpflichtungen von den Kreisen auf die Provinzen und auf den Staat oder durch die Gewährung eines selbständigen Besteuerungsrechts mindestens der Provinzen in der Form der Erhebung von Zuschlägen zur Staatssteuer, Bestrebungen, von denen die in der letztangegebenen Richtung gehenden wohl manches Berechtigte an sich haben, deren eingehende Erörterung aber hier zu weit führen würde.

VI. Der Vollständigkeit halber sei noch darauf hingewiesen, daß in Hessen auch manche Sonderabgaben für gewisse andere Verbände des öffentlichen Rechts nach dem Maßstabe der Gemeindesteuern (oder einzelner von ihnen) erhoben werden. Deren wichtigste ist die Parochialkirchensteuer der beiden christlichen Konfessionen, der Steuerausschlag zur Beschaffung der Mittel zur Deckung der örtlichen kirchlichen Bedürfnisse. Inwiefern ein solcher Anschluß an das Gemeindesteuersystem gerechtfertigt ist, soll hier nicht näher untersucht werden; es genügt für den vorliegenden Zweck, auf die Tatsache des Ausschlags dieser Abgabe auf der Gemeindesteuergrundlage hingewiesen zu haben.

B. Das geltende Gemeindesteuerrecht und seine Abänderungsbedürftigkeit.

I. Allgemeines.

Es ist bereits in der Einleitung darauf hingewiesen worden, daß die Gemeinden in Hessen nach der dermaligen Rechtslage den durch direkte Steuern aufzubringenden Bedarf auszuschlagen haben auf die Grund-, Gewerb-, Kapitalrenten- und Einkommensteuer. Die hessische Gesetzgebung

Digitized by Google

hat damit, obgleich sie die staatliche Besteuerung nunmehr völlig nach dem Grundsatz der Leistungsfähigkeit aufgebaut hat, für die Gemeinden die Realsteuern aufrecht erhalten und damit für die Gemeindebesteuerung sich in bewußten und gewollten Gegensatz zu den Grundsätzen der staatlichen Besteuerung gestellt; sie hat für die Gemeinden neben der Besteuerung der Leistungsfähigkeit, die in der Heranziehung der Einkommen- und teilweise der Kapitalrentensteuer zu den Gemeindeumlagen ihren Ausdruck findet, die Belastung nach dem Interesse gesetzt und so die Äquivalenz und die Opfertheorie als Faktoren für die Gemeindebesteuerung nebeneinander gestellt.

Ist das richtig und wird man an diesem Grundsatz auch in Zukunft festhalten müssen? Gewiß lassen sich die Aufgaben der öffentlichrechtlichen Verbände in unseren kulturell hochentwickelten Staatswesen und vor allem bei dem sich immer mehr entwickelnden Pflichtgefühl dieser Gemeinwesen auf allen Gebieten menschlicher Betätigung, insbesondere auf dem des Bildungswesens, sozialer Fürsorge jeder Art, des Verkehrswesens usw., nicht so scharf scheiden, daß man immer und überall sagen könnte, welche Aufgaben der Staat, welche die Gemeinden zu erfüllen haben. Immerhin hat sich doch durch die Gesetzgebung auch in Hessen und durch langjährige Gewohnheit ein Zustand herausgebildet, der dem Staate die größeren, der Allgemeinheit seiner Bewohner dienenden Aufgaben zuweist, den Gemeinden aber grundsätzlich die Betätigung überall dort läßt, wo es sich um Angelegenheiten handelt, die nur für ihre Bewohner oder gar nur für einen Teil von diesen ein besonderes Interesse haben. So kommt der Staat dazu, auch aus sachlichen Gründen die Deckung der zur Lösung solcher allgemeinen Aufgaben notwendigen Mittel, soweit sie nicht auf anderem Wege zu beschaffen sind, durch eine Belastung der Allgemeinheit zu suchen, soweit sie überhaupt steuerkräftig, leistungsfähig ist und nach dem Maßstab, in dem sie dies ist. Der Aufgaben- und Wirkungskreis der Gemeinden ist ein anderer: sie sollen vornehmlich die nächsten und örtlichen Bedürfnisse befriedigen und sie finden dabei nicht nur Aufgaben, an deren Lösung und richtiger Behandlung die Allgemeinheit ein Interesse hat, sondern auch eine Reihe von solchen, die ganz oder doch vorzugsweise gestellt werden infolge der Bedürfnisse bestimmter Erwerbsgruppen, und deren sachgemäße Erledigung auch allein oder hauptsächlich diesen Erwerbsgruppen zugute kommt. Gewiß lassen sich die Aufgaben der einen und der anderen Art nicht überall streng voneinander scheiden. Allein das ist auch dort, wo es sich um die Begründung und Rechtfertigung eines bestimmten Steuer-, nicht aber eines Ge-

Digitized by Google

bührensystems handelt, nicht notwendig. Könnte man eine solche Scheidung wirklich vornehmen, so würde es gerechtfertigt sein, alle Aufwendungen, die der einen oder anderen Erwerbsgruppe allein von Vorteil sind, in der Form der Erhebung von Gebühren von diesen Erwerbsgruppen aufzubringen, nicht aber sie durch Steuern zu decken. Für die Frage aber, ob das eine oder andere Steuersystem gerechtfertigt sei, wird stets die mehr allgemeine Beweisführung genügen müssen, daß innerhalb des Gemeindeverbandes Aufgaben zu lösen sind, an deren Behandlung nicht alle Gemeindeangehörigen grundsätzlich das gleiche Interesse haben, für deren Kosten man sie deshalb auch grundsätzlich nicht alle angehen kann. Die normalen Ausgaben für öffentliche Bildung und Erziehung, für Wohlfahrtspflege, Polizei und öffentliche Ordnung im allgemeinen usw. kommen gewiß der gesamten Gemeinde zugut. Daneben aber hat die Gemeinde auch Aufwendungen, die sie nur im Interesse gewisser Gruppen betätigt An den Ausgaben für Feldschutz und die Anlage von Feldwegen — und auch die zum großen Teil aus Kreis- und Provinzialfonds gebauten und unterhaltenen Kunststraßen sind in manchen Teilen des Landes nichts anderes als besonders gute Feldwege —, an den Kosten für die Viehhaltung und ähnlichen Aufwendungen besitzt weder der Rentner noch der Beamte, Arbeiter und Gewerbetreibende ein besonderes Interesse und es wäre deshalb unbillig, ihn zu allen diesen Aufwendungen in gleichem Maße beitragen zu lassen wie den Interessenten, den Landwirt, der alle diese Kosten verursacht und von ihnen und den damit geschaffenen Werken allein oder doch wenigstens in erster Linie den Vorteil hat. Ebenso lassen sich aber auch aus jedem Voranschlag einer Gemeinde, in der der Gewerbebetrieb überhaupt von nennenswerter Bedeutung ist, Aufwendungen herausschälen, die durch den Gewerbebetrieb veranlaßt sind und ihm zum Vorteil gereichen. In einer bisher stillen Landgemeinde siedelt sich ein größerer Fabrikbetrieb mit ansehnlicher Arbeiterzahl an: da wachsen die Ausgaben für die polizeiliche Aufsicht und die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung überhaupt; die Schulen müssen vergrößert und es müssen mehr Lehrkräfte angestellt werden, die öffentlichen Armenlasten werden sich leicht vermehren, kurzum, es wird eine Fülle neuer Aufgaben und Ausgaben an die Gemeinde herantreten, an die die Bewohner des stillen Dörfchens bisher garnicht gedacht haben. Sie alle hat gebracht der eine Gewerbebetrieb und es ist deshalb auch nur billig, ihn zu den durch seine Niederlassung vermehrten Lasten der Gemeinde in besonderem Maße beitragen zu lassen. In diesen sachlichen Erwägungen findet es seine Rechtfertigung, wenn die Gemeinden seither und auch nach der die

Digitized by Google

Staatssteuern ganz auf den Grundsatz der Leistungsfähigkeit aufbauenden Reform des Jahres 1899 den durch direkte Steuern zu deckenden Bedarf nicht nur in einer Besteuerung des Einkommens und der Kapitalrente gesucht, sondern daneben auch besondere Objektsteuern vom Grundbesitz und Gewerbebetrieb erhoben haben, die auf die Leistungsfähigkeit der Besitzer dieser Objekte keine — oder wenigstens nicht in erster Linie — Rücksicht nehmen, vielmehr unabhängig von dieser nach rein äußerlichen und objektiven Merkmalen erhoben werden. Einer gleichen Sonderbelastung von Grundbesitz und Gewerbebetrieb wird die Gemeindebesteuerung in Hessen auch für die Zukunft nicht entraten können. Es sprechen für sie die vorstehend erörterten theoretischen, durch praktische Beobachtung bestätigten Gründe, für deren Beweiskraft doch auch darauf hingewiesen werden darf, daß wohl kaum ein Staat den Gemeindebedarf durch Besteuerung allein nach der Leistungsfähigkeit aufbringen läßt. Endlich aber braucht wohl nur kurz darauf hingewiesen zu werden, daß eine solche Gemeindebesteuerung nach der Leistungsfähigkeit eine enorme Mehrbelastung des unfundierten Einkommens in allen Gemeinden bringen würde. Der lediglich auf sein Einkommen angewiesene Arbeiter, Privatangestellte und öffentliche Beamte, ja auch der kleine Rentner, sie alle müßten erheblich mehr an Gemeindeumlagen aufbringen als seither und sie würden entlasten den Gewerbetreibenden und den Grundbesitzer, die im allgemeinem bei gleichem Einkommen schon vermöge des Umstandes, daß dieses mehr oder weniger fundiert ist, ebenso aber auch wegen der Tatsache, daß von den Gemeindeausgaben wenigstens ein Teil durch sie allein verursacht wird oder ihnen allein oder vornehmlich Vorteil bringt, eine solche Entlastung nicht verdienen. Wie eine Gemeindebesteuerung allein nach der Leistungsfähigkeit wirken würde, mögen die folgenden Beispiele zeigen. Sie sind den Verhandlungen der hessischen Landstände vom Jahre 1905 über die damals zur Beratung stehende Reform des Gemeindeumlagewesens entnommen und gehen von der Annahme aus, daß die Gemeinden bei einer Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit nach ihrem Bedarf jährlich festzusetzende und insoweit wechselnde, im übrigen aber gleichmäßige Zuschläge zu den in Hessen zur Erhebung kommenden direkten Staatssteuern, Einkommen- (progressiv bis zu nahezu 5 % des Einkommens gehend) und Vermögenssteuer (proportional zurzeit 75 Pf. für 1000 Mk. reines Vermögen gehend) zu erheben haben würden. Es würden sich dann folgende Verschiebungen im Jahre 1903/4 ergeben haben:

Digitized by Google

Gemeinde	Zuschlag nach seitherigem System (a) %	Zuschlag bei Besteuerung nur nach Leistungsfähigkeit (b) %	Es zahlt ein Einkommen von 500 Mk. nach System a Mk.	500 Mk. nach System b Mk.	900 Mk. nach System a Mk.	900 Mk. nach System b Mk.	1500 Mk. nach System a Mk.	1500 Mk. nach System b Mk.	3000 Mk. nach System a Mk.	3000 Mk. nach System b Mk.	also + %
Darmstadt . . .	88.2	119.6	2.64	3.59	9.70	13.16	20.31	27.50	50.27	68.17	35.6
Offenbach	122.2	179.9	3.66	5.40	13.44	19.79	25.80	41.38	69.65	102.54	47.2
Mainz	91.8	136.7	2.75	4.10	10.10	15.04	21.11	31.44	52.33	77.92	48.9
Worms	95.3	147.2	2.86	4.42	10.48	16.19	21.92	33.86	54.32	83.90	54.4
Bürgel[1]	121.8	166.6	3.65	5.00	13.40	18.32	28.01	38.32	69.43	94.96	36.8
Lampertheim[1] . .	114.5	185	3.43	5.55	12.59	20.35	26.33	42.55	65.26	105.45	61.6
Überau[2]	121.5	239.6	3.64	7.19	13.36	26.36	27.94	55.11	69.25	136.57	97.2
Ostheim[2]	53.2	110	1.60	3.30	5.85	12.10	12.24	25.30	30.32	62.70	106.8
Dittelsheim[2] . .	92.3	185.6	2.77	5.57	10.15	20.41	21.23	42.69	52.61	105.79	101.1
Kostheim[1] . . .	125	182.4	3.75	5.47	13.75	20.06	28.75	41.95	71.25	103.97	45.9

Die wenigen Zahlen zeigen, daß eine Gemeindebesteuerung allein nach dem Maßstab der Leistungsfähigkeit den Ausschlag zu den Staatssteuern gegenüber dem dermaligen Ausschlag in den angeführten Gemeinden, die keineswegs besonders ausgesucht sind, um 35—106 % erhöhen würde. Daß eine solche Erhöhung, die, wie bereits bemerkt, das unfundierte Einkommen in ihrer vollen Höhe und ohne jeden Ausgleich durch Entlastung auf der anderen Seite treffen würde, nichts weniger als sozial wäre, bedarf keiner weiteren Ausführung. Daß es sich dabei auch *absolut* um verhältnismäßig hohe Summen handelt, sei nur nebenbei bemerkt. Interessant aber ist beim Vergleich der Erhöhung in den *einzelnen* Gemeinden die übrigens nicht überraschende Erscheinung, daß diese am stärksten würde in den mehr landwirtschafttreibenden Gemeinden, am schwächsten in der Stadt, die wohl die stärkste Mischung in der Zusammensetzung ihrer Bevölkerung und vor allem starkes Kapitalvermögen aufzuweisen hat.

Es ist bereits oben erwähnt, daß das dermalen gültige Gemeindeumlagengesetz vom 30. März 1901, das grundsätzlich den Ausschlag der Gemeindeumlagen in der Form der Zuschläge zur staatlichen Einkommensteuer und zu den nach Maßgabe der alten staatlichen Realsteuergesetzgebung veranlagten Grund-, Gewerbe- und Kapitalrentensteuer vorschreibt, damit das gemischte System einer Gemeindebesteuerung nach Leistungs-

[1] Arbeiterorte.
[2] Gemeinden mit starker Landwirtschaft.

Digitized by Google

fähigkeit und Leistung und Gegenleistung, das in Hessen seit langem in Geltung war, aufrechterhalten hat. Jenes Gesetz, das lediglich die aus der Staatssteuergesetzgebung des Jahres 1899 sich notwendig ergebenden formellen Konsequenzen zog, ohne jener neuen Gesetzgebung irgendwie materiell zu folgen, sollte nach dem in ihm selbst ausgesprochenen Willen des Gesetzgebers nur vorübergehende Geltung haben. Im Jahre 1904 ging deshalb den gesetzgebenden Körperschaften der Entwurf eines neuen Gemeindeumlagengesetzes zu, der die Materie des direkten Gemeindesteuerwesens endgültig regeln sollte und ihr auch sachlich einen neuen Inhalt geben wollte. Der Entwurf[1] — der, wie hier gleich erwähnt sei, in der zweiten Kammer der Stände eine große Mehrheit fand, in der ersten Kammer aber nicht angenommen wurde und so nicht zur Verabschiedung kam — sah ebenfalls eine Besteuerung in den Gemeinden nach dem vorerwähnten gemischten System vor: neben Zuschlägen zur staatlichen Einkommensteuer sollten zur Deckung des Gemeindeumlagenbedarfs Ausschläge auf Grundbesitz, Gewerbebetrieb und Kapitalvermögen gebildet werden. Wie diese Zu- und Ausschläge gebildet werden sollten und wie der Aufbau ihrer Grundlagen gedacht war, darauf wird unten näher zurückzukommen sein. Grundsätzlich aber sollten die Gemeinden durch den Entwurf auch in Zukunft gezwungen sein, ihre Gemeindeumlagen nicht rein nach dem Gesichtspunkte der Leistungsfähigkeit der Steuerträger auszuschlagen, sondern einen Teil des Bedarfs daneben auf diejenigen umzulegen, die an den Gemeindeausgaben besonders interessiert sind. Dies oberste Prinzip des Entwurfs wurde in der zweiten Kammer nur vereinzelt angegriffen, von der großen Mehrheit dieser Körperschaft aber angenommen. Auch die erste Kammer hat es im Grunde nicht ernstlich bekämpft; gewiß schienen dem Zuhörer in den Verhandlungen dieser Kammer die Erörterungen im Zeichen des Kampfes gegen jenes Prinzip zu stehen und auch der Leser der Kammerprotokolle wird aus dem heißen Streit um Miquel und Buchenberger leicht den gleichen Eindruck gewinnen. Und doch hat sich offenbar, wenn man näher zusieht, der Widerstand der ersten Kammer wohl nicht gegen jenen obersten Grundsatz des Entwurfs, sondern sicherlich viel mehr gegen die neue, unten näher zu besprechende Form gerichtet, die nach dem Entwurf den einzelnen Realsteuern, ins-

[1] Eine sehr gründliche und in manchen Einzelheiten wohl beachtliche Kritik dieses Entwurfs — der in den folgenden Ausführungen der Kürze halber stets der „letzte Entwurf" genannt wird — findet sich in dem Aufsatz von Strutz, Die Gemeindesteuerreformversuche in Sachsen und Hessen, eine Parallele zum preußischen Kommunalabgabengesetze (abgedruckt im Verwaltungsarchiv XIV S. 545 ff.).

Digitized by Google

besondere der Grund- und der Gewerbsteuer, gegeben werden sollte. Und so darf denn erhofft werden, daß auch ein in Aussicht genommener erneuter Versuch zur Regelung des direkten Gemeindesteuerwesens von jenem sachlich und nach seinen finanziellen Wirkungen gerechtfertigten Verlangen der Verbindung der Besteuerung nach den Grundsätzen von Leistungsfähigkeit und Leistung und Gegenleistung ausgehen und in den parlamentarischen Körperschaften günstige Aufnahme finden möge.

II. Die einzelnen für die Gemeindebesteuerung in Betracht kommenden Steuern.

1. Die Einkommensteuer.

So wie nach der älteren Gesetzgebung die Personal- und später die Einkommensteuerkapitalien eine der Grundlagen der Gemeindebesteuerung bildeten, so werden auch nach dem dermalen geltenden Recht die Gemeindeumlagen zunächst auf die staatliche Einkommensteuer ausgeschlagen. Eine besondere Veranlagung zur Gemeindeeinkommensteuer findet somit nicht statt, es wird vielmehr die für den Staat erfolgte Veranlagung kurzerhand für die Gemeinden übernommen, so daß auch die Vorschriften über objektive und subjektive Steuerpflicht, Art der Veranlagung usw., wie sie für die staatliche Besteuerung bestehen, auch unmittelbar für die Gemeindebesteuerung wirken. Nur wenige Ausnahmen bestehen von diesem Grundsatz:

1. Die Staatsbesteuerung läßt Einkommen unter 500 Mk. ganz steuerfrei. Die Gemeindebesteuerung hat geglaubt, auf die Heranziehung auch dieser kleinsten Einkommen zur Tragung der Gemeindelasten nicht verzichten zu können, und läßt sie deshalb besonders und nur für ihre Zwecke veranlagen, wenn die Gemeinden nicht auf ihre Besteuerung verzichten, was ihnen übrigens, wie bereits erwähnt, auch für die staatssteuerpflichtigen Einkommen bis zu 900 Mk. gestattet ist. Es bedarf keiner Ausführung, daß eine allgemein so weit herabgehende Einkommensbesteuerung vor einer sozialen Betrachtungsweise sich nicht rechtfertigen läßt. Ist schon das von der Staatssteuer freie Minimum in Hessen außerordentlich niedrig gewählt, so stehen dem Herabgehen der Gemeindebesteuerung bis auf die leistungsschwächsten Elemente die stärksten Bedenken entgegen. Man mag zugeben, daß insbesondere auf dem Lande die Einkommen unter 500 Mk. sich vielfach im Besitze von Auszüglern, kleinen Rentnern, Witwen und sonstigen Personen mit Rente aus verpachtetem Grundbesitz befinden, die eine kleine Steuer leichter zahlen

Digitized by Google

können als der Lohnarbeiter mit etwas höherem Einkommen, der mit seiner Hände harter Arbeit allein seine Familie ernähren muß: neben jenen verhältnismäßig leistungsfähigeren Elementen werden aber doch unter den Pflichtigen unter 500 Mk. Einkommen auch eine große Anzahl von Existenzen sein, die sich jeden Pfennig Steuer an den Ausgaben für des Leibes Notdurft abziehen müssen. Man tröste sich nicht damit, daß die Gemeinden ja, wie oben angegeben, die Freilassung der untersten Klassen von den Gemeindeumlagen beschließen können. Von dieser Möglichkeit werden niemals alle Gemeinden, ja nicht einmal alle größeren Gemeinden Gebrauch machen, und selbst wenn sie dies täten, wäre der Möglichkeit doch die gesetzliche Gewißheit vorzuziehen. Eine wie geringe finanzielle Bedeutung übrigens die ganze Frage für die Gemeinden hat, ergibt sich aus einer für das Steuerjahr 1903/04 seinerzeit aufgemachten Statistik: danach würde der Gemeindesteuerausschlag bei Freilassung der Einkommen unter 500 Mk. in die Höhe gehen:

um weniger als	0,5 %	in	431	Gemeinden,
„ zwischen	0,5 und 1 %	„	267	„
„ „	1 „ 2 %	„	196	„
„	2 „ 3 %	„	43	„
„ mehr als	3 %	„	17	„

Grundsätzlich sollten sonach die von der Staatssteuer befreiten Einkommen unter 500 Mk. auch von der Gemeindeeinkommensteuer frei bleiben. Will man aber den Gemeinden, bei denen die Freilassung jener Einkommen erheblicher ins Gewicht fällt, — die zumeist recht arme Gemeinden mit auch im übrigen recht armer Bevölkerung sind — die Möglichkeit nicht nehmen, auch die kleinsten Einkommen zu den Gemeindelasten heranzuziehen, so könnte man ja bestimmen, daß Einkommen unter 500 Mk. grundsätzlich gemeindesteuerfrei sind, durch Beschluß der Gemeindevertretung mit Genehmigung der vorgesetzten Verwaltungsbehörde aber zu den Gemeindeumlagen herangezogen werden können. Die Schwierigkeiten, die sich aus einer derartigen Regelung etwa für das politische Wahlrecht ergeben, könnten unschwer durch eine diesbezügliche Sonderbestimmung beseitigt werden.

2. Die auf den Vorschriften des Doppelbesteuerungsgesetzes beruhenden Staatssteuerbefreiungen gelten nach dermaligem hessischem Recht nicht auch für die Gemeindebesteuerung. Auch der nicht verabschiedete letzte Entwurf nahm grundsätzlich den gleichen Standpunkt ein. Bezüglich der auf dem dienstlichen Wohnsitz außerhalb Hessens und der auf der Herkunft des Einkommens und der Dienstqualität seines Trägers (Gehalt eines deutschen

Digitized by Google

Staatsbeamten aus der Kasse eines Bundesstaates) beruhenden Steuerbefreiung wird man jenen Standpunkt ohne weiteres gerechtfertigt finden, zumal hier die Heranziehung zu den Gemeindesteuern der Wohnsitzgemeinde auch kaum zu einer Doppelbesteuerung führen wird. Zweifelhafter kann die Frage bezüglich der Besteuerung des Einkommens aus Grundbesitz und Gewerbebetrieb in einem anderen Bundesstaate scheinen. Hier wird sich wohl der Gedanke nach und nach ebenfalls zur Geltung durchringen, daß eine Heranziehung desselben Einkommens zu den Gemeindesteuern zweier Gemeinden eine Unbilligkeit darstellt, daß aber zur Besteuerung des Einkommens aus Grundbesitz und Gewerbebetrieb die Belegenheits- und Betriebsgemeinde die nächste und die am meisten berechtigte ist. Solange indes eine dahingehende Regelung weder von Reichs wegen erfolgt ist, noch in die Gesetzgebung der größeren Bundesstaaten Eingang gefunden hat, bedeutet es wohl den richtigen Mittelweg, wenn der letzte Entwurf für dieses Einkommen Steuerfreiheit bei Gewährung von Gegenseitigkeit vorsah und auf den Abschluß diesbezüglicher Staatsverträge verwies.

3. Eine eigentümliche Regelung ist zurzeit in Hessen bezüglich der sogenannten Forensaleinkommen getroffen: Aktiengesellschaften und sonstige steuerpflichtige juristische Personen sowie *nicht in Hessen wohnende* natürliche Personen versteuern ihr Einkommen aus Grundbesitz und Gewerbebetrieb in hessischen Gemeinden in jeder dieser Gemeinden, *im Inland wohnende* natürliche Personen aber ihr ganzes Einkommen ohne Rücksicht auf seine Herkunft in der Wohnsitzgemeinde. Diese Regelung war mehr praktisch als konsequent. Der letzte Entwurf schlug grundsätzlich und, abgesehen von einer aus rein praktischen Gründen vorgesehenen unteren Grenze, die Besteuerung des Einkommens aus Grundbesitz und Gewerbebetrieb in der Belegenheits- und Betriebsgemeinde vor. Man mag theoretisch darüber streiten, ob es begrifflich richtig ist, das Einkommen so zu teilen, wirtschaftlich ist die vorgeschlagene Regelung zweifellos insofern, als sie meist den kleineren und steuerschwächeren Gemeinden einen Vorteil zuweist, den sie den Wohnsitzgemeinden, die zumeist die größeren und leistungsfähigeren Gemeinwesen sind, entzieht. Daß bei einer derartigen Regelung den Wohnsitzgemeinden nicht die ganze Steuerkraft einzelner Einwohner entzogen wird, dagegen läßt sich leicht durch Festsetzung eines Mindestanteils, das der Wohnsitzgemeinde vom Einkommen zur Besteuerung verbleiben muß, Vorkehrung treffen.

4. Wie die übrigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts, so wird auch der Staat in Hessen mit einer noch zu erwähnenden Ausnahme

Digitized by Google

nicht zur Gemeindeeinkommensteuer herangezogen und sollte es auch nach dem neuen Entwurf nicht werden. Die Rechtfertigung dieser Nichtbesteuerung ergibt sich wohl schon aus der einen Erwägung, daß Staat und Gemeinden als Ganzes betrachtet Einkommen nicht haben, im Gegenteil zur Deckung ihrer Bedürfnisse sogar Steuern von ihren Angehörigen erheben müssen. Daß man bei dieser Sachlage so wenig wie bei dem privaten Unternehmer einzelne Betriebszweige herausnehmen und für sie einen besonderen Gewinn konstruieren darf, braucht nicht weiter erörtert zu werden. Es ist deshalb auch grundsätzlich unrichtig, wenn seither in Hessen ausnahmsweise ein Einkommen aus Eisenbahnbesitz in verwickeltem Verfahren berechnet und in den Gemeinden mit Stationen (!) zur Einkommensteuer herangezogen wurde, und der letzte Entwurf ist nur folgerichtig verfahren, wenn er auch diese Form der Besteuerung eines errechneten staatlichen Einkommens beseitigen wollte. Nennenswerter Widerspruch hiergegen ist denn auch in den parlamentarischen Verhandlungen kaum erhoben worden, obgleich die teilweise abweichende Bestimmungen enthaltende Gesetzgebung anderer Bundesstaaten hierzu hätte ermuntern können.

Abgesehen von diesen wenigen Ausnahmen schloß und schließt die Einkommensbesteuerung der Gemeinden an die staatliche Besteuerung an; auch deren Steuersätze werden ohne weiteres den für die Gemeinden zu bildenden Zuschlägen zugrunde gelegt, wobei zu beachten ist, daß der hessische Steuertarif mit einer Belastung von 0,6 % des Einkommens beginnt und in stark steigender Skala bis auf nahezu 5 % durchgeführt ist, also die leistungsfähigeren Elemente schon recht stark zur Tragung der öffentlichen Lasten heranzieht, für Abänderungen nach besonderen Gemeindeverhältnissen aber überdies schon infolge seines regelmäßigen Aufbaues kaum Raum bietet.

Nach allem Ausgeführten darf wohl angenommen und befürwortet werden, daß auch die zu erwartende Wiederholung des Versuchs, der Regelung des Gemeindesteuerwesens neue Form und neuen Inhalt zu geben, bezüglich der Einkommensteuer, abgesehen von den oben erörterten Einzelheiten, kaum wesentliche Abweichungen von dem bringen wird, was die Vorschriften über die Staatseinkommensteuer bestimmen und was seither Rechtens war.

2. Die Besteuerung des Kapitals.

Es ist bereits oben darauf hingewiesen, wie die Steuergesetzgebung des Jahres 1884 in Hessen neben die Grund- und Gewerbsteuer eine

Digitized by Google

Kapitalrentensteuer stellte und damit den Ring der Realsteuern zu schließen meinte. Daß die Kapitalrentensteuer nach dem Gesetz vom 8. Juli 1884 indes keine Real-, sondern eine Personalsteuer ist, ergibt sich schon aus der Zulassung des Abzugs von Schuldzinsen und sonstigen Lasten und wurde bereits oben erwähnt. Wie sehr sie aber auf die Leistungsfähigkeit der Steuerträger Rücksicht nimmt, dafür zeugen die Vorschriften über die Befreiungen von der subjektiven Steuerpflicht (Personen mit Renteneinkommen unter 100 Mk., Witwen, elternlose Minderjährige und erwerbsunfähige Personen mit Gesamteinkommen von weniger als 1500 Mk. und Kapitalzinsen von weniger als 750 Mk.). Das dermalen noch gültige 1901er Gemeindeumlagengesetz hat sich in diesem wie in so manchen anderen Punkten mit grundsätzlichen Erwägungen nicht lange aufgehalten, sondern die Kapitalrentensteuer, da sie seither wie Grund- und Gewerbesteuer zu den Gemeindeumlagen beitrug, einfach in ihr gegenüber dem seitherigen Zustand nur formelle Änderungen aufweisendes Gemeindesteuersystem übernommen.

Der letzte Entwurf vom Jahre 1904 glaubte grundsätzlich an einer besonderen Besteuerung des Kapitals neben der Besteuerung des Grundbesitzes und des Gewerbebetriebes festhalten zu sollen. Er schlug indes von dem, was bis dahin Rechtens war, zwei grundsätzliche Änderungen vor. Die eine war im Aufbau des ganzen Entwurfs begründet: Wie unten noch eingehender zu erörtern sein wird, sollte die Besteuerung des Grundbesitzes und des Gewerbebetriebes nach dem gemeinen Werte des in Grundbesitz und Gewerbebetrieb angelegten Vermögens erfolgen; vornehmlich mit Rücksicht hierauf wollte der neue Entwurf auch die besondere Besteuerung des Kapitals nicht mehr in der Form der Belastung des Rentenertrags, sondern der Besteuerung des Kapitalvermögens selbst eingeführt wissen. Sodann aber sollte nach dem Entwurf, wie der Grundbesitz und der Gewerbebetrieb nach dem Bruttowert des darin angelegten Vermögens, so auch das Bruttokapitalvermögen besteuert werden, ein Schuldenabzug also nicht gestattet sein, während die dermalige Kapitalrentenbesteuerung den Abzug von Schuldzinsen zuließ.

Es ist der Begründung zu den diesbezüglichen Bestimmungen des Entwurfs gewiß darin beizustimmen, daß sich die besondere Heranziehung des Kapitalbesitzes zur Tragung der Gemeindelasten nach dem Grundsatz von Leistung und Gegenleistung nicht wohl rechtfertigen läßt. Zwar erhebt auch der Kapitalist, der große und der kleine Rentner da und dort besondere Ansprüche an die Gemeinde; er wird, soweit er in seiner Bewegungsfreiheit nicht durch wirtschaftliche, verwandtschaftliche und

Digitized by Google

ähnliche Rücksichten behindert ist, seinen Wohnsitz gerne dort wählen, wo ihm die Gemeinde gewisse äußere Annehmlichkeiten bietet, wo sie seinem und seiner Familie Unterhaltungs- und Bildungsbedürfnis entsprechend entgegenkommt, wo er alle die Anstalten und Veranstaltungen trifft, die er nach seinen mehr oder weniger fein entwickelten kulturellen Ansprüchen nicht entbehren zu können glaubt. Allein abgesehen davon, daß er einen großen Teil der ihm hiernach möglichen Genüsse dann, wenn er sie in Anspruch nimmt, durch Gebühren, Eintrittsgelder oder durch sonstige besondere Leistungen im einzelnen Falle ablohnt, dreht es sich dabei doch auch zum großen Teil um Dinge, die von allen Einwohnern der Gemeinde je nach dem Grade ihrer individuellen Bedürfnisse auf dem einzelnen Gebiete in Anspruch genommen werden oder doch werden können, so daß die Aufwendungen der Gemeinde für solche Zwecke, soweit sie eben nicht durch Gebühren, Eintrittsgelder usw. ihre Deckung finden, von allen Einwohnern der Gemeinde getragen, also durch Belastung der Einkommen eingebracht werden müssen.

So bleibt für die besondere Heranziehung des Kapitalbesitzes zu den Gemeindesteuern im wesentlichen nur die Begründung, daß der Besitz von Kapitalvermögen oder Kapitalrente den Besitzer besonders leistungsfähig macht, daß also seine besondere Besteuerung nach dem Grundsatz sich rechtfertigt, daß ein Teil der Gemeindebedürfnisse von den Gemeindeangehörigen nach ihrer Leistungsfähigkeit aufgebracht werden muß.

Ist dies aber richtig, dann wird man mindestens auf dem Gebiet theoretischer Erwägung leicht einen Schritt weiter gedrängt. Es ist längst erkannt und steht wohl jetzt fast außer jedem Streit, daß die Leistungsfähigkeit des einzelnen sich nicht nur an der Größe seines Einkommens messen läßt. Eine wesentliche Rolle bei der Beurteilung der Leistungsfähigkeit muß man vielmehr auch der Beantwortung der Frage zuteilen, inwieweit das Einkommen fundiert ist. Je größer der fundierte Teil des Einkommens, desto leistungsfähiger der Einkommensträger, und von der Erkenntnis der Richtigkeit dieses Grundsatzes ausgehend, hat die neuere Staatssteuergesetzgebung in Preußen, Hessen und anderen Bundesstaaten, die die staatliche Besteuerung allein nach dem Grundsatz der Leistungsfähigkeit aufbauen wollte, neben die Besteuerung des Einkommens auch die seines fundus, des Vermögens, gesetzt. Was aber für die Staatssteuer gilt, muß insoweit, als die Heranziehung zur Tragung der Gemeindelasten nach dem Grundsatz der Leistungsfähigkeit erfolgt, an sich auch für die Gemeindebesteuerung gelten, das heißt, auch hier hätte man sich nicht darauf zu beschränken, den nach der Leistungsfähigkeit auszu-

Digitized by Google

schlagenden Betrag auf das Einkommen umzulegen, sondern man müßte auch das gesamte reine Vermögen dazu beitragen lassen. Zieht man nur das reine Kapitalvermögen zu, so erfüllt man damit die Forderung der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit nicht vollständig. Man würde hiernach für die Gemeinden zu einem Steuersystem kommen, das den nach der Leistungsfähigkeit aufzubringenden Teil des Gemeindesteuerbedarfs durch Ausschläge auf Reineinkommen und Reinvermögen oder in der Form einfacher durch Zuschläge zur staatlichen Einkommen- und Vermögenssteuer, den nach dem Interesse zu deckenden Teil jenes Bedarfs aber durch besondere Steuern vom Grundbesitz und Gewerbebetrieb erheben würde; für die Gemeinde-Vermögenssteuerzuschläge würde dabei naturgemäß der Kreis der steuerpflichtigen Personen (juristische Personen!) weiter zu ziehen sein, als er für die staatliche Besteuerung begrenzt ist, eine Frage, deren Lösung übrigens ebensowenig Schwierigkeiten machen würde, als solche bezüglich der Erweiterung der einkommensteuerpflichtigen Personen für die Gemeindebesteuerung entstanden sind.

Grundbesitz und Gewerbebetrieb werden gegen ein solches Steuersystem einwenden, daß nur sie, nicht aber auch das Kapitalvermögen, nach ihm neben der Einkommensteuer noch zu doppelten Steuern herangezogen werden, einmal durch die allgemeine Vermögenssteuer, die ja auch das im Grundbesitz und Gewerbebetrieb angelegte Vermögen trifft, sodann durch die ihnen infolge der Notwendigkeit einer Besteuerung auch nach dem Grundsatz von Leistung und Gegenleistung auferlegten Sondersteuern. Diese Behauptung ist an sich nicht zu bestreiten, spricht aber nicht gegen die Richtigkeit eines derart aufgebauten Systems, dessen Rechtfertigung oben bereits gegeben wurde. Materiell brauchte übrigens nach einem derartigen System Grundbesitz und Gewerbebetrieb nicht härter belastet zu werden, als sie es z. B. in Hessen nach dem dermalen geltenden Recht sind, eine solche Mehrbelastung könnte vielmehr durch entsprechende Verteilung des Gemeindesteuerbedarfs auf Leistungsfähigkeits- und Realsteuern sehr wohl vermieden werden: es müßte dann eben nur dafür gesorgt werden, daß den Realsteuern von dem durch sie aufzubringenden Bedarf gegenüber dem dermaligen Zustand so viel abgenommen würde, als auf der anderen Seite dem in Grundbesitz und Gewerbebetrieb angelegten reinen Vermögen durch Mitbesteuerung des Vermögens neu aufgebürdet wird. Man könnte sich sogar sehr wohl denken, daß ein derartiges Gemeindesteuersystem schon den Gesetzgeber, noch mehr aber die etwa im einzelnen Jahre über die Verteilung des Steuerbedarfs auf Real- und

Digitized by Google

Leistungsfähigkeitssteuern beschließende Gemeindevertretung zu reizen vermöchte, die letzteren zugunsten der ersteren mehr zu belasten, da ja die durch diese aufzubringende Summe nicht mehr lediglich nach dem Einkommen, sondern auch nach dem Vermögen zur Unterverteilung kommt. Bei ruhiger und kühler Überlegung böte also ein derartiges System neben dem Umstand, daß es dem Verlangen, einen Teil des Gemeindesteuerbedarfs rein nach dem Grundsatz der Leistungsfähigkeit aufgebracht zu sehen, innerlich mehr gerecht wird, als der dermalen bestehende Zustand, sogar den Vertretern der Realsteuerinteressen wenigstens eine gewisse Hoffnung auf weitergehende Entlastung der Realsteuern.

Immerhin darf nicht verkannt werden, daß jener Meinung von der besonders ungünstigen Behandlung von Grundbesitz und Gewerbebetrieb in einem derartigen Gemeindesteuersystem eine starke agitatorische Kraft innewohnt und daß eine gesetzgeberische Aktion, die mit dahingehenden Vorschlägen kommt, sich nicht leichten parlamentarischen Gefahren aussetzt. Werden überdies die Sondersteuern vom Grundbesitz und Gewerbebetrieb neben der Steuer vom Kapitalvermögen vermögenssteuerartig ausgebildet, so erfüllen auch sie wenigstens zu einem bescheidenen Teil die Forderung einer Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit, und das Verlangen nach Heranziehung der Besteuerung des gesamten reinen Vermögens in das Gemeindesteuersystem wird dann weniger dringlich. —

Wenn die Gemeindebesteuerung des Kapitalvermögens sich nur aus dem Grundsatz einer Belastung nach der Leistungsfähigkeit rechtfertigen läßt, so ist es gewiß sachlich nicht richtig, das Bruttokapitalvermögen zu besteuern. Wenn der letzte Entwurf dies dennoch vorschlug, so hat er sich dabei mehr von praktischen Erwägungen leiten lassen: einmal ließ er auch, worauf unten noch zurückzukommen sein wird, bei der Grund- und der Gewerbsteuer keine Berücksichtigung der Schulden zu und er meinte die drei Steuerarten gleich behandeln zu müssen, sodann ging er von der Ansicht aus, daß die Frage, ob Brutto- oder Nettokapitalsteuer, praktisch keine große Rolle spiele, da der mit Schulden belastete Kapitalbesitzer es regelmäßig in der Hand habe, seine Schulden abzustoßen und dies sicherlich tun werde, wenn er sie bei der Besteuerung nicht abziehen dürfe. Daß die letztere Meinung so allgemein zutreffe, ist vielfach bestritten worden. Steht sie aber wirklich richtig, dann könnte die Frage des Schuldenabzugs beim Kapitalvermögen, die in den parlamentarischen Verhandlungen und von einzelnen Handelskammern verlangt wurde, für die Weiterbehandlung der hessischen Gemeindesteuerreform keine besonderen Schwierigkeiten bieten: mag man den Schuldenabzug hier zulassen oder

Digitized by Google

nicht, der Kapitalbesitzer wird, wenn er Schulden in solchen Beträgen hat, daß die von dem entsprechenden Betrag zu entrichtende Gemeindesteuer überhaupt eine Rolle spielt, diese abzustoßen suchen und so unter allen Umständen das Vermögen, insoweit, als ihm Schulden gegenüberstehen, vor der Besteuerung sichern; selbst wenn man also den Schuldenabzug nicht zuläßt, wird das Verbot des Abzugs in den meisten Fällen nur ein papiernes sein, das Erträgnis der Gemeindekapitalsteuer indes nicht oder doch wenigstens nicht wesentlich erhöhen.

Daß aber an sich auch bei einem wiederholten Versuch der Neuregelung des hessischen Gemeindeumlagewesens der Kapitalbesitz von der Gemeindebesteuerung nicht ausgeschlossen werden darf, soll hier unter Verweisung auf die zugunsten einer Berücksichtigung des gesamten Vermögens bei dem Ausschlag der Gemeindebedürfnisse angeführten Gründe schließlich nochmals betont worden. Ob dies in der Form der Besteuerung des Vermögens selbst oder aber seines Rentenertrags erfolgt, ist an sich von keiner ausschlaggebenden Bedeutung. Maßgebend für das eine oder andere werden mehr äußere Gründe, wie Gleichmäßigkeit des ganzen Gemeindesteuersystems, möglichster Anschluß an die für den Staat erfolgende Besteuerung des Kapitals usw. sein. In dem seitherigen Gemeindesteuersystem, in dem auch Grund- und Gewerbesteuern Ertragssteuern waren, fügte sich die Kapitalbesteuerung als solche vom Rentenertrag am einfachsten ein. Baut man aber Grund- und Gewerbsteuer, wie dies der letzte Entwurf tat, vermögenssteuerartig auf, dann wird man der Gleichmäßigkeit halber auch die Kapitalbesteuerung nach dem Maßstabe des Vermögenswertes ausbilden. Das letztere hat denn auch den Vorteil, daß man dabei ebenso wie in der staatlichen Vermögensbesteuerung auch das ertragslose Kapitalvermögen, soweit es einen Verkaufswert hat, greift, das ja zweifellos die Leistungsfähigkeit seines Besitzers ebenfalls stärkt.

3. Die Besteuerung des Grundbesitzes.

Die Besteuerung des Grundbesitzes beruht in Hessen auch heute noch im wesentlichen auf den Vorschriften des Gesetzes vom 13. April 1824, die Vollendung des Immobiliarkatasters betreffend, und der unter dem 31. Januar 1825 erlassenen Instruktion für die Bonitierung nach den Vorschriften dieses Gesetzes. Nach diesen Bestimmungen wurden seinerzeit in einem genau geordneten Verfahren die sämtlichen Grundstücke jeder Gemarkung — getrennt nach Kulturarten — je nach ihrer wirtschaftlichen Bonität in eine bestimmte Anzahl von Klassen eingeteilt; für die Flächeneinheit jeder Klasse jeder Kulturart wurde sodann unter Zuhilfenahme

Digitized by Google

von besonders ausgewählten Normalgemarkungen und Normalgrundstücken durch besonders bestellte Sachverständige der mittlere Reinertrag festgesetzt, der als Steuerkapital, als Grundlage der Besteuerung für die Flächeneinheit der Kulturart und Klasse in Ansatz gebracht wurde und aus dem dann durch einfaches Berechnen aus dem Flächeninhalt der einzelnen Grundstücke der Gemarkung das Steuerkapital für jede einzelne Parzelle ermittelt und bindend festgestellt wurde. Änderungen an diesen Steuerkapitalien läßt das Gesetz nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen zu; Verbesserung in der Bewirtschaftung, Erzielung höherer Erträge und ähnliche Umstände befinden sich indes unter jenen Voraussetzungen nicht, rechtfertigen also eine Abänderung des für das Grundstück seinerzeit festgestellten Steuerkapitals nicht, auch nicht der Übergang zu einer anderen Bewirtschaftungsweise, solange das Grundstück dadurch nicht zu einer anderen Kulturart übergeführt wird.

Bezüglich der Grundsteuer von den Gebäuden bestimmten die oben erwähnten Vorschriften, daß als Steuerkapitalien für sie 4 bezw. 3½ (für Mühlen und Hammerwerke) Prozent der ebenfalls in besonderem Verfahren abgeschätzten mittleren lokalen Verkaufswerte in Ansatz kommen sollten. Bei der Ende der 50er und anfangs der 60er Jahre des vorigen Jahrhunderts vorgenommenen Neuabschätzung der Gebäudewerte und Einreihung in sogenannte Klassenkaufwerte, abgerundete Beträge, wurde indes jener Prozentsatz auf 1,8 und 1,5 % herabgesetzt, da diese Neuabschätzung naturgemäß erheblich höhere Gebäudewerte ergab, eine höhere Belastung der Gebäude mit Grundsteuer aber gegenüber dem übrigen Grundbesitz, dessen Steuerkapitalien nicht geändert wurden, nicht eintreten sollte. Auch die einmal festgesetzten Gebäudesteuerkapitalien sind im allgemeinen unabänderlich; nur wenn Veränderungen in den Bestandteilen der Gebäude und zugehörigen Hofreiten eingetreten sind, durch die deren Wert in der Art vermehrt oder vermindert worden ist, daß er in eine andere Klasse der Klassenkaufwerte fällt, ist nach dem Gesetz, die Veränderung der Gebäudesteuerkapitalien betreffend, vom 7. Oktober 1867 eine Abänderung der Gebäudesteuerkapitalien zulässig; innere Wertsteigerungen oder Wertveränderungen an Hofreitegrund oder Gebäude kommen also in veränderten Steueransätzen nicht zum Ausdruck. Für neu entstehende Gebäude ist nicht ihr heutiger wahrer Bauwert zu ermitteln, sondern es ist durch Vergleich mit ähnlichen älteren Gebäuden auf den Neubauwert zurückzugehen, den das Gebäude gehabt hätte, wenn es zurzeit der erwähnten Gebäudeabschätzung schon bestanden hätte.

Digitized by Google

Die so aufgebaute Grundsteuer ist somit ihrer Natur nach eine Reinertragssteuer, die von dem rein objektiv festgestellten Ertrag ausgeht, auf die Person des Besitzers keine Rücksicht nimmt, eine wahre Realsteuer ohne jede Berücksichtigung persönlicher Verhältnisse und insbesondere etwaiger Schulden und sonstiger persönlichen Lasten des Besitzers. Dabei ist die Gebäudesteuer ihrem inneren Wesen nach schon eine Brutto-Vermögenssteuer: sie wird zwar nach dem Maßstab des Ertrags (Steuerkapitalien) erhoben, dieser ist aber nicht effektiv ermittelt, sondern es wird als Ertrag gesetzt ein bestimmter und — abgesehen von dem besonderen Satz für Mühlen und Hammerwerke — einheitlicher Prozentsatz vom Kaufwert des Gebäudes. Dieser zwischengeschobene Ertrag ist somit nur Rechnungsfaktor, um die gleichmäßige Grundlage mit den Steuerkapitalien für den sonstigen Grundbesitz zu schaffen, das sachlich für die Besteuerung in Betracht kommende Moment aber ist der Kaufwert, ein wirklicher Vermögenswert. Die Steuerkapitalien vom eigentlichen Feld- und Waldbesitz sollten hiernach Durchschnittsreinerträge darstellen und waren dies sicherlich zur Zeit ihrer Feststellung auch. Sie sind indes, da sie gesetzlicher Bestimmung gemäß nahezu unabänderlich waren, sozusagen erstarrt, sie entsprechen ganz zweifellos den heutigen Durchschnittserträgen nicht mehr, zumal in den letzten 80 Jahren nicht nur die Technik des Landwirtschaftsbetriebes grundlegende Umwälzungen erfahren hat, sondern auch durch große Verschiebungen in den Verkehrsverhältnissen der Absatzmöglichkeit landwirtschaftlicher Produkte ganz neue Bahnen gewiesen wurden, anderseits aber auch ein Abfluß von Arbeitskräften in die Stadt und damit und mit anderen Umständen zusammenhängend eine Erhöhung der Arbeitslöhne auf dem Lande eingetreten ist, alles Tatsachen, die die Reinertragsverhältnisse völlig verschoben haben. Probeermittelungen, die Ende der 50er und Anfang der 60er Jahre des vorigen Jahrhunderts angestellt wurden, ergaben schon, daß sich der damalige Reinertrag zum Grundsteuerkapital verhielt

beim Ackerland:	bei den Wiesen:
in Starkenburg wie 1,964 zu 1,	in Starkenburg wie 2,275 zu 1,
„ Oberhessen „ 1,829 „ 1,	„ Oberhessen „ 2,043 „ 1,
„ Rheinhessen „ 1,894 „ 1,	„ Rheinhessen „ 2,754 „ 1,

bei den Weinbergen wie 1,835 zu 1[1].

[1] Vgl. Baur, Handbuch des direkten Steuerwesens usw. im Großherzogtum Hessen, 1. Teil S. 235 und 236 und das dort angegebene Material.

Digitized by Google

Ein Ausschreiben der vormaligen Großh. Hess. Ober-Steuerdirektion aus dem Jahre 1872 aber machte darauf aufmerksam, daß als Einkommen aus Grundbesitz vielfach der 3,4—13fache (!) Betrag der Grundsteuerkapitalien genommen werde.

Daß die Grundsteuerkapitalien den heutigen durchschnittlichen Reinerträgen in keiner Weise mehr entsprechen, wird denn auch kaum noch von einer Seite ernsthaft bestritten. Die Freunde der alten Grundsteuerkapitalien behaupten nur, diese Verschiebung in den Ertragsverhältnissen sei — wenigstens innerhalb derselben Gemeinde — ziemlich gleichmäßig erfolgt, so daß, da die Steuerkapitalien doch nur mehr oder weniger Verhältniszahlen seien, diese Verschiebung nicht in einer ungleichmäßigen Besteuerung des Grundbesitzes derselben Gemeinde zum Ausdruck komme. Diese Meinung ist aber denn doch nur bedingt richtig. Sie wäre gar nicht zu bestreiten, wenn in der Gemeinde nur Grundsteuer erhoben würde und wenn diese nur für die Gemeindebedürfnisse in Betracht käme; dann könnte es allerdings gleichgültig sein, ob diese Verhältniszahlen, auf welche die Steuer ausgeschlagen wird, in ihrer Gesamtheit zu hoch oder zu niedrig wären, und von Einfluß wäre das dann nur auf den Ausschlagskoeffizienten, der dann entsprechend höher oder niedriger würde, ohne daß dies auf die Steuerleistung der einzelnen von Einfluß wäre. Allein zunächst tragen in Hessen nach dermaligem Recht nicht nur Grundbesitz, sondern auch Gewerbe, Kapital und Einkommen zu den direkten Gemeindesteuern bei; sind in diesem Beitragssystem die Grundsteuerkapitalien zu niedrig, so zahlt der Grundbesitz im Vergleich zu den übrigen genannten Beitragspflichtigen zu wenig, und umgekehrt. Daß dadurch Einkommen und Kapital vielleicht etwas höher belastet werden, wäre erträglich, weniger erwünscht und vertretbar aber ist die auf diese Weise eintretende Mehrbelastung der Gewerbsteuerkapitalien auch im kleinsten Gewerbebetriebe. Es kommt aber noch hinzu, daß, wie oben (S. 6) erwähnt, in Hessen auch die Provinzial- und Kreisumlagen nach den Steuerkapitalien auf die Kreise und Gemeinden unterverteilt werden. Bezüglich dieser Beträge macht sich also die Unstimmigkeit in den Steuerkapitalien schon auf einem größeren Gebiete geltend und wirkt um so ungleichmäßiger, da die Ertragsverhältnisse doch nicht innerhalb eines solchen größeren Gebietes ganz gleichmäßig sich verschoben haben.

Allein eine solche gleichmäßige Veränderung der Erträge für die einzelnen Bonitätsklassen ist nicht einmal innerhalb derselben

Digitized by Google

Gemeinde überall eingetreten. Gewiß haben Verschiebungen in den Absatzverhältnissen, Veränderungen in den Arbeiterlöhnen und ähnliche Umstände die Erträge des Grundbesitzes innerhalb der gleichen Gemeinde und vielleicht noch über diese hinaus ziemlich gleichmäßig beeinflußt. Anders aber ist dies mit der landwirtschaftlichen Technik: die wichtigen und ergebnisreichen Forschungen auf dem Gebiete der Agrikulturchemie um die Mitte des vorigen Jahrhunderts, die vor allem zu der Anwendung von künstlichen Düngemitteln, Kalisalzen, Phosphaten usw. geführt haben, die Gründüngung mit Leguminosen und ähnliche Hilfsmittel haben in Verbindung mit Maßnahmen der Landeskultur mancherlei Art, wie vor allem Schaffung von Be- und Entwässerungsanlagen, aus früher kaum eine Bewirtschaftung lohnenden leichten Böden ertragreiche Getreide-, ja sogar Gemüsefelder gemacht; was zu Anfang der 20er Jahre kaum bebaute Sandwüste war, ist vielfach auf diese Weise mit Nährstoffen angereichert und dadurch wie durch geeignete Bewässerungseinrichtungen zu fruchtbarem Boden umgewandelt worden, so daß es für gewisse Getreidearten eine inbezug auf Anbaufähigkeit untere Bodengrenze kaum mehr gibt. Es kommt hinzu, daß Anbaupflanzen, die zur Zeit der Feststellung der Grundsteuerkapitalien kaum bekannt waren, inzwischen für manche Bodenarten eine ungeahnte Bedeutung gewonnen haben, daß die Technik der Verwertung mancher landwirtschaftlicher Produkte, z. B. der Zuckerrübe, der Erzeugnisse aus der Viehhaltung usw., wesentliche Fortschritte gemacht hat u. a. m. Von all diesen Errungenschaften der letzten Jahrzehnte sind insbesondere die Erfahrungen auf dem Gebiete des Düngungswesens den Grundstücken geringer Bonität weit mehr zugut gekommen als denen von besserer Bodenbeschaffenheit, es ist die Ertragsfähigkeit der ersteren in erheblich stärkerem Maße gesteigert worden. So sind heute die Steuerkapitalien der Grundstücke in niedrigen Bonitätsklassen, auch nur als Verhältniszahlen genommen, wohl allgemein zu niedrig im Vergleich zu den Steuerkapitalien von den Grundstücken besserer Bonität, diese Grundstücke sind im Vergleich zu jenen zu hoch besteuert. Wollte man heute Ertragsschätzungen aller Grundstücke einer Gemeinde vornehmen, so würden diese sicherlich zeigen, daß die Erträge vieler Grundstücke der verschiedensten Bonitätsklassen sich viel näher stehen als deren Steuerkapitalien, und tatsächlich werden denn auch bei Verpachtungen von Grundstücken verschiedener Bonitätsklassen schon jetzt Pachtpreise erzielt, die beim Vergleich mit den Steuerkapitalien der einzelnen Bonitätsklassen, die ja doch Reinerträge sein sollten, keineswegs auch nur einigermaßen gleichmäßige Vergleichsziffern ergeben.

Digitized by Google

Es ist also auch nicht einmal das richtig, daß die Grundstücksreinerträge in derselben Gemarkung ziemlich gleichmäßig sich verändert haben und deshalb auch heute noch wenigstens als Verhältniszahlen brauchbar seien.

Die ganze alte Reinertragsbesteuerung aber paßt nicht — und das wird auch von ihren wärmsten Verehrern nicht bestritten — für die Besteuerung desjenigen Grundbesitzes, der überhaupt nicht durch landwirtschaftliche Benutzung einen Ertrag abwerfen soll, sondern der landwirtschaftlichen Benutzung entzogen ist oder werden soll, um als Baugelände oder Zubehör zu solchem zu dienen. Für diesen Besitz krankt die Ertragsbesteuerung schon an dem inneren Widerspruch, daß sie gar nicht besessen werden, um durch Bewirtschaftung einen Ertrag abzuwerfen, sondern daß sie einer solchen Bewirtschaftung dauernd entzogen bleiben oder werden sollen. Der landwirtschaftliche Ertrag ist meist verschwindend gegenüber den sonstigen Vorteilen, die der Besitzer von ihnen zieht oder sich von ihnen verspricht, und eine Besteuerung nach jenem Ertrag ist deshalb ein steuerliches Unding und bleibt es, auch wenn etwa bei Veräußerung eines derartigen Grundstücks andere Steuern, wie Wertzuwachssteuer und Besitzwechselabgabe, zur Erhebung kommen. Denn diese beiden Abgaben werden eben nur bei Veräußerung, die erstere gar nur bei gewinnbringender Veräußerung erhoben, treffen also den Besitzer nicht, wenn und insolange er sich seines Besitzes nicht entäußert.

Auf welche Weise ist nun den Mängeln der Grundertragssteuer, wie sie zur Zeit besteht, abzuhelfen? Für die Grundstücke der letztbesprochenen Art zweifellos nur dadurch, daß man den Boden der Ertragsbesteuerung vollständig verläßt und zur Wertsteuer übergeht. Diese Grundstücke dienen nicht mehr dem Zwecke, durch Bewirtschaftung einen Ertrag abzuwerfen, sie sind vielmehr zur Ware geworden, aus deren Umsatz oder aus deren Benutzung als Bauplatz für eigene Zwecke Ertrag gewonnen werden soll, der aber als solcher für eine Bemessung der alljährlich zu erhebenden Grundsteuer nicht in Betracht kommen kann. Grundlage für diese kann vielmehr nur der gemeine Wert, der Verkaufswert solcher Grundstücke sein, wie er beim Verkauf erzielt wird oder zu erzielen wäre. Zur Erzielung eines solchen Verkaufswertes bei Veräußerung oder zu einer diesem Werte entsprechenden eigenen Benützung werden diese Grundstücke besessen, sie sind wie bewegliche Gegenstände Objekte des Güterumsatzes geworden, können deshalb auch steuerlich nur als Ware behandelt

Digitized by Google

werden. Die Besteuerung des Grundeigentums, das schon Baugelände geworden ist oder es in absehbarer Zeit zu werden verspricht, nach seinem gemeinen Wert und nicht nach seinem Ertrag wird denn auch heute kaum noch ernstlich bekämpft. Wenn man da und dort einwendet, daß sie solche Grundstücke zu hart treffe, in deren Wert sich zwar schon ihre Eigenschaft als zukünftiges Baugebäude ausspreche, die aber in der Gegenwart noch landwirtschaftlich, gärtnerisch oder in ähnlicher Weise benutzt werden, so geht dieser Einwand zunächst doch nur von vereinzelt vorkommenden Fällen aus, sodann aber berührt er das Prinzip der Besteuerung nach dem gemeinen Wert nicht, zumal auch die Wertsteuer selbst in derartigen Fällen nicht gerade drückend wirken wird. Endlich aber ist es ja nicht ausgeschlossen, daß man jenes Prinzip im übrigen völlig aufrecht erhält, für Ausnahmefälle wie die erwähnten aber besondere mildernde Bestimmungen vorsieht, die indes nur demjenigen Grundeigentümer, der seinen Grundbesitz selbst zu den erwähnten Zwecken benützt, für die Dauer dieser Benutzung zugute kommen dürften.

Nicht ganz so einfach liegt die Sache bezüglich des eigentlichen landwirtschaftlichen Grundbesitzes. Es ist oben ausgeführt, daß die Grundsteuerkapitalien für sie nahezu unbeweglich sind, daß sie wirkliche Reinerträge der einzelnen Grundstücke nie gewesen sind, daß sie heute aber nicht einmal mehr für die einzelne Gemeinde als Verhältniszahlen für den durchschnittlichen Reinertrag der einzelnen Bonitätsklassen gelten können. Wollte man zunächst nur den letzteren Mangel beseitigen, im übrigen aber den Charakter der Steuerkapitalien als normale Reinerträge beibehalten, so würde man eine völlig neue Bonitierung vornehmen müssen, eine Arbeit, die bei der heute bestehenden viel größeren Verwickeltheit der landwirtschaftlichen Betriebsvorgänge und -formen sicherlich jahrelang dauern, die Staatskasse mit erheblichen Kosten belasten, bei ihrer Fertigstellung aber vielleicht schon wieder veraltet sein, jedenfalls aber nicht sehr lange mit den tatsächlichen Erträgnissen im Einklang bleiben würde. Das letztere ist um so mehr zu befürchten, als die Landwirtschaft auch heute noch keineswegs gleichbleibende Erträgnisse abwirft, sondern je nach Ausfall von Inlands- und Welternte, Steigen und Fallen der Konjunktur in der Industrie und anderen Umständen bezüglich ihrer Grundrente starken Schwankungen unterliegt, ganz abgesehen von den vielerlei Umständen, die schon den Naturalertrag des einzelnen Grundstücks oder des Grundbesitzes in einzelnen Gegenden oder ganzer Grundbesitzarten günstig oder ungünstig beeinflussen. Es sei hier beispielsweise nur auf die

Digitized by Google

schwere Kalamität hingewiesen, unter der in den letzten Wirtschaftsjahren der Weinbau fast der ganzen Provinz Rheinhessen zu leiden hatte: ein bisher nicht erlebtes Auftreten der Peronospora, eines berüchtigten Rebfeindes, in der Entwicklung begünstigt durch eine ganz außergewöhnliche Witterung, hat die Aussichten auf ein günstiges Weinjahr, die im Frühjahr 1906 bestanden, immer mehr verschlechtert und schließlich die Weinernte im größten Teil der Provinz nahezu völlig vernichtet. Nicht viel besser schnitt der Weinbau im Jahre 1907 ab. Ob sich das Unglück nicht bald wiederholt, vermag heute niemand zu sagen, zumal menschliche Machtmittel zur Bekämpfung des tückischen Feindes allem Anschein nach allein nicht ausreichen. Der Ertrag der Weinberge kann also jahrelang minimal sein und doch wäre die nach Durchschnittserträgnissen bemessene Grundsteuer zu bezahlen. Wahrlich, hier würde die Ertragssteuer in ihr Gegenteil verkehrt! Wollte man aber den Mängeln der Grundsteuer dadurch zu Leibe gehen, daß man sie zu einer beweglichen Individualreinertragssteuer macht, so käme man damit zu in der Praxis wohl unüberwindlichen Schwierigkeiten. Man bedenke: es müßte dann der Ertrag ermittelt werden, den jede einzelne Parzelle nach ihrer wirklichen Bewirtschaftung hat, und es hätte diese Ermittelung, da der Ertrag gerade im landwirtschaftlichen Betrieb schwankt, alljährlich von neuem zu erfolgen! Wer die Kompliziertheit landwirtschaftlicher Ertragsschätzungen aus der Praxis kennt und weiß, wie gering entwickelt gerade im landwirtschaftlichen Betrieb die ordentliche Buchführung bis jetzt leider ist, wird ohne weiteres zugeben, daß diese Aufgabe in den seltensten Fällen vom Grundbesitzer für seinen eigenen Besitz würde gelöst werden können, wie viel weniger also von einer Steuerkommission mit genügender Zuverlässigkeit für einen ganzen Bezirk. Auch Individualerträge würden schließlich nichts anderes werden als Durchschnittserträge, die, einmal aufgestellt, kaum noch in den einzelnen Jahren sorgfältig nachgeprüft werden und deshalb erhebliche Veränderungen kaum je erfahren würden. Jede Reinertragsermittelung würde eben mit allen den Schwierigkeiten zu kämpfen haben, die Buchenberger in seinem Buche „Finanzpolitik und Staatspolitik im Großherzogtum Baden in den Jahren 1850 bis 1900" an der Hand von Erfahrungen so anschaulich schildert, die man in Baden beim Versuch solcher Schätzungen aus Anlaß der dortigen Steuerreform gemacht hat und die auch die badische erste Kammer ihren Lieblingswunsch, die Besteuerung des Grundbesitzes auf Reinertragskatastern aufzubauen, aufgeben ließen.

Digitized by Google

Hat man einmal die mit Ertragsermittelungen verbundenen Schwierigkeiten erkannt und sich zu der Auffassung durchgerungen, daß mit Rücksicht auf diese Schwierigkeiten eine gleichmäßige und gerechte Besteuerung auch des landwirtschaftlichen Grundbesitzes auf der Grundlage des Ertrags praktisch kaum befriedigend durchzuführen ist, dann wird der Schritt nicht schwer, eine solche Besteuerung auf dem Wege der Belastung des Grundbesitzes nach seinem Vermögenswerte zu suchen. Dieser Schritt fällt in Hessen um so leichter, als hier bereits eine Vermögenssteuer für den Staat erhoben wird, die auch den gesamten Grundbesitz nach seinem gemeinen Werte belastet, die bei ihrer Einführung für den Staat allgemein als ein erheblicher Fortschritt begrüßt wurde und die auch inzwischen in ihren Grundlagen ernstliche Anfechtungen kaum erfahren hat. Eine solche Besteuerung würde auch für den landwirtschaftlichen Grundbesitz die gleiche formelle und materielle Grundlage haben, wie sie oben für das Baugelände als unabweisbar befunden wurde.

Die Besteuerung des Grundbesitzes nach seinem gemeinen Werte war im letzten Gemeindesteuerentwurf vorgeschlagen, in den parlamentarischen Verhandlungen aber nur teilweise gebilligt, teilweise aber scharf bekämpft und verworfen worden. Wenn man die Begründung für den letzteren Standpunkt liest, so gewinnt man den Eindruck, daß dabei weniger günstige Erfahrungen, die in einzelnen Fällen mit der Schätzung des Vermögenswertes zwecks Heranziehung zur Staatssteuer gemacht wurden, teilweise aber auch mißverständliche Auffassungen über den Begriff „gemeiner Wert" die Stellung zu der vorliegenden Frage stark beeinflußt haben. Es ist in den gedruckten Ausführungen der Gegner einer Besteuerung des Grundbesitzes nach seinem Vermögenswert viel davon die Rede, daß bei Veräußerungen einzelne Grundstücke in der Nähe der Ortschaften besonders hohe Preise erzielten, daß von Nebenliegern oft Liebhaberpreise bezahlt würden, Preise, die zu den Erträgen in gar keinem Verhältnis stünden, und ähnliches mehr. Wer die Bestimmungen des hessischen Vermögenssteuergesetzes, insbesondere aber die Vorschriften der dazu ergangenen Dienstanweisung und aus dieser insbesondere die ausführliche Anleitung zur Schätzung des Vermögenswertes von Grundbesitz kennt, weiß, daß für diese Schätzung derartige Liebhaberpreise überhaupt nicht beachtet werden dürfen, sondern daß dazu nur in Betracht kommen unter normalen Verhältnissen erzielte Kaufpreise für die zu schätzenden oder ähnliche Grundstücke, erforderlichenfalls ortsgerichtliche Schätzungen, und daß schließlich auch der Ertrag nicht unbeachtet bleiben soll.

Digitized by Google

Nimmt man hinzu, daß in Hessen Steuerverwaltung und Steuerveranlagung durch alle Instanzen völlig getrennt sind, daß insbesondere die Steuerschätzungen durch Kommissionen vorgenommen werden, in denen nur ein Beamter neben mehreren Laienmitgliedern, diese gewählt von den Organen der Selbstverwaltung, sitzen, und daß endlich in höchster Instanz über die Richtigkeit der Steuerveranlagung der Verwaltungsgerichtshof entscheidet, so ist die Gefahr sicherlich nicht sehr groß, daß Veranlagungen vorkommen, die jenen Vorschriften des Gesetzes und der Anweisung dazu nicht entsprechen. Gewiß ist alles menschliche Urteilen dem Fehlen unterworfen, und so mögen in den ersten Jahren der Veranlagung des Grundbesitzes zur staatlichen Vermögenssteuer auch vereinzelt Fehlschätzungen vorgekommen sein; mit jedem neuen Veranlagungsjahre müssen diese abnehmen, wenn die von den Fehlern Betroffenen von den ihnen zustehenden Rechtsmitteln Gebrauch machen. Wenn man aber darauf hinweist, daß die Kaufpreise von Grundstücken nicht immer zu deren Ertrag im richtigen Verhältnis stehen, so wird man in solchen Fällen unterscheiden müssen: handelt es sich dabei um Liebhaberpreise, so scheiden sie für die Schätzung des gemeinen Wertes, wie bereits ausgeführt, völlig aus; werden aber in Gemeinden auch schon unter normalen Verhältnissen solche unverhältnismäßigen Preise bezahlt, nun, so ist damit bewiesen, daß es den Käufern dabei überhaupt nicht um Erzielung einer landesüblichen landwirtschaftlichen Rente zu tun ist, sondern daß sie aus anderen Gründen kaufen und über den normalkapitalisierten Ertrag bezahlen, und wenn sie dann auch nach dem bezahlten Kaufpreis Steuer zahlen müssen, so wird man dies kaum als unbillig bezeichnen dürfen.

Es wird sonach auch für die Zukunft erhofft werden dürfen, daß an der geplanten Besteuerung des Grundbesitzes nach seinem Vermögenswerte grundsätzlich festgehalten wird. Eines wäre dabei allerdings erwünscht: die Art der Feststellung des Vermögenswertes der Waldungen sollte in dem zukünftigen Gesetze selbst geregelt, es sollte diese Regelung aber nicht der Bestimmung durch Dienstvorschriften überlassen werden. Waldverkäufe in größerem Umfang kommen bekanntlich in der Praxis kaum vor, so daß man bei der Vermögensschätzung auf wirklich erzielte Kaufpreise kaum zurückgreifen kann. Die Ortsgerichte wie die Steuerveranlagungskommissionen verfügen für eine solche Schätzung kaum über die nötige Sachkunde, es bleibt also nichts anderes übrig, als auf die technischen Behörden, die Forstbehörden, zurückzugreifen und deren Urteil mehr oder weniger unbesehen hinzunehmen. Nun streiten aber gerade in den Kreisen der Forsttheoretiker und -praktiker hauptsächlich zwei Auffassungen über Waldwert-

Digitized by Google

schätzung um den Vorrang; die eine geht bei der Wertermittelung vom Ertrag aus, die andere ermittelt getrennt den Wert von Grund und Boden und den Wert des stockenden Holzes und betrachtet als Waldwert die Summe dieser beiden Einzelwerte. Der Vermögenssteuerschätzung im übrigen nach dem hessischen Staatssteuergesetz ist eine solche Ermittelung des Wertes der einzelnen Teile des zu schätzenden Gegenstandes und die Feststellung seines Wertes durch einfaches Summieren des Wertes seiner einzelnen Teile fremd: im Gegenteil, nach ausdrücklicher Vorschrift soll der Wert jedes Gegenstandes als Ganzes ermittelt werden. Danach paßt diese Art der Wertermittelung für den Wald, die durch landesherrliche Verordnung und ministerielle Dienstanweisung für die staatliche Vermögenssteuer in Hessen ausdrücklich vorgeschrieben ist, nicht recht in den Rahmen der bestehenden hessischen Vermögensbesteuerung, und es wäre deshalb wohl zu erwägen, ab man nicht vorschreiben sollte, daß in Ermangelung von Kaufpreisen für Wald dessen Wert aus den Erträgen zu ermitteln sei. Allerdings dürfte man dabei nicht von den Jahreserträgen ausgehen, da man dann in einzelnen Fällen (Wildparks!) zu seltsamen Vermögenswerten käme, sondern man müßte die normalen Erträge zugrunde legen, die bei ordnungsmäßiger forstwirtschaftlicher Benutzung aus dem Wald gezogen werden können. Das neue badische Vermögenssteuergesetz bietet für eine derartige Regelung einen guten Vorgang, wenn man auch den Faktor für die Kapitalisierung der Erträgnisse wohl etwas höher wählen dürfte, als es dort geschehen ist.

Zugunsten der Aufrechterhaltung der alten Grundsteuerkapitalien hat man — und auch dies soll der Vollständigkeit halber nicht unerwähnt bleiben — darauf hingewiesen, daß sie doch nicht so schlecht sein könnten, da man Klagen über sie doch kaum zu hören bekomme. Die Tatsache, daß dem so ist, läßt sich gewiß nicht bestreiten. Für die Vorzüge des dermaligen Grundsteuersystems spricht das aber, wenn man der Sache auf den Grund geht, gewiß nicht, sondern eher für das Gegenteil. Es kann kühn behauptet werden, daß die wenigsten Grundbesitzer heute überhaupt wissen, welche Grundsteuer ihre einzelnen Grundstücke zahlen. Auf ihrer Steueranforderung finden sie nur die von ihnen geschuldete Gesamtsteuer; zwar ist darauf auch das Grundsteuerkapital angegeben, aber nur in einer Summe, so daß beim Besitz mehrerer Grundstücke die Feststellung der Belastung des einzelnen Grundstücks aus dieser einzelnen Zahl nicht möglich ist; dazu wäre vielmehr ein Benehmen mit der Steuerbehörde selbst nötig, das aber höchst selten, meist nur beim Verkauf einzelner Parzellen, versucht wird. Und auch beim Besitz nur eines Grundstücks fehlt meist das

Digitized by Google

Interesse an genauer Feststellung der darauf ruhenden Steuer, weil zur Beurteilung deren Höhe eine einfache Vergleichsmöglichkeit mit dem Grundbesitz anderer Eigentümer nicht leicht zu beschaffen ist. Anders bei einer Besteuerung nach dem Vermögenswert: die Angabe eines solchen Wertes bietet ohne weiteres etwas Greifbares und viel leichter Verständliches als die dermalige Steuerkapitalsziffer, der Steuerpflichtige wird diesen Wert an sich eher nachprüfen, er wird ihn aber vor allem mit dem Steuerwert anderer Grundstücke leichter in Vergleich setzen und so besser feststellen können, ob seine Besteuerung richtig steht. Die Besteuerung wird also mit dem Aufbau nach Vermögenswerten dem Verständnis des Pflichtigen näher gebracht, als dies dermalen der Fall ist. —

Was die Grundsteuer von den Gebäuden anlangt, so ist bereits oben darauf hingewiesen, daß die Gebäudesteuerkapitalien aus den mittleren Kaufwerten der Gebäude abgeleitet sind, daß somit die Gebäudebesteuerung ihrem Grunde nach zurzeit schon eine Vermögenssteuer ist. Allerdings haften dieser Art von Vermögenssteuer zwei miteinander im inneren Zusammenhang stehende Mängel an: einmal werden die Kaufwerte neu entstehender Gebäude nicht nach deren gemeinem Verkaufswert bei der Abschätzung ermittelt, sondern es wird für solche Gebäude der Wert festgesetzt, den sie zur Zeit der letzten Gebäudeabschätzung Anfang der 1860 er Jahre gehabt haben würden; sodann aber sind die einmal festgesetzten Werte nahezu völlig unbeweglich, es wirkt insbesondere die etwa im Laufe der Zeit eintretende innere Wertsteigernng oder Wertverminderung nicht steuererhöhend oder -ermäßigend. Wie notwendig die Beseitigung beider Mängel aber ist, das zeigen insbesondere die Verhältnisse in den Städten, in denen in den letzten 40 Jahren vielfache enorme Preissteigerungen allgemein eingetreten sind, in denen aber auch der Wert einzelner Objekte von Jahr zu Jahr wächst. So kommt man auch für die Gebäude aus inneren sachlichen Gründen zu einer Grundsteuer nach ihrem gemeinen Wert und gewinnt damit auch für sie die gleiche äußere Grundlage, wie sie für den Grundbesitz im übrigen bereits empfohlen ist.

Kurzer Erwähnung bedürfen hier die Einwände, die gegen die für die Gebäude auch in dem letzten Gemeindesteuergesetzentwurf vorgesehene Besteuerung nach dem gemeinen Werte erhoben wurden. Man hat dort Vorschriften über die Behandlung von Mietshäusern beim Leerstehen von Wohnungen, sowie eine günstige Behandlung von Arbeiterhäusern vermißt und vor allem getadelt, daß auch die landwirtschaftlichen Ökonomiegebäude, die seither in Hessen von der Grundsteuer befreit waren, zu der Grundsteuer in ihrer neuen Gestalt herangezogen werden sollten. Alle drei

Digitized by Google

Beanstandungen berühren nicht den in den vorstehenden Ausführungen vertretenen Grundsatz der Einführung einer Grundwertsteuer selbst, sie können, wenn man dies aus anderen Gründen für zweckmäßig hält, beseitigt werden, ohne daß dadurch das Prinzip der Grundwertsteuer irgendwie beeinflußt wird. Für die Freigabe der landwirtschaftlichen Ökonomiegebäude von der Grundsteuer werden sich innere Gründe kaum finden lassen, sie stellt sich vielmehr als eine besondere Begünstigung des Landwirtschaftsbetriebes dar; will man aber die zurzeit bestehende — übrigens nach der Natur der Grunderttragssteuer im übrigen sachlich gerechtfertigte — diesbezügliche Steuerbefreiung aus politischen oder sonstigen Gründen aufrecht erhalten, so steht dem das Prinzip der Besteuerung des Grundbesitzes einschließlich der Gebäude nach seinem gemeinen Wert in keiner Weise entgegen. Eine besonders günstige Behandlung der Gebäude mit Wohnungen für Minderbemittelte oder gar deren völlige Befreiung von der Grundsteuer wäre eine sozialpolitisch höchst wünschenswerte Maßnahme; auch sie könnte getroffen werden, ohne daß der Grundwertsteuer dadurch irgendwie Eintrag geschähe. Vorsicht ist dabei allerdings nach zwei Richtungen am Platz: einmal müßte die richtige Form gefunden werden, damit die Steuerermäßigung oder -befreiung auch wirklich den minderbemittelten Bewohnern solcher Gebäude zugute käme und nicht von deren möglicherweise recht vermögenden Eigentümern in die Tasche gesteckt würde; sodann aber müßte eine Steuerbefreiung oder -ermäßigung der Autonomie der Gemeinde überlassen werden, da die Verhältnisse in den einzelnen Gemeinden doch gar zu verschieden liegen, als daß man hier einheitliche Anordnungen fürs ganze Land treffen könnte. Eine Steuerfreiheit für Gebäude während des Leerstehens von Mietwohnungen aber endlich kennt nicht einmal die dermalig Grundertragssteuer, es liegen deshalb bei einer Besteuerung nach dem Vermögenswert sachliche Gründe für eine Berücksichtigung jenes Zustandes, solange er vorübergehend ist, gewiß nicht vor; wird der Zustand dauernd, oder hält er auch nur längere Zeit an, oder kehrt er öfters wieder, dann drückt sich dies von selbst im Vermögenswert aus; will man ihn aber sogar dann berücksichtigt wissen, wenn er nur vorübergehend ist, so steht auch einer diesbezüglichen Bestimmung eine Grundwertsteuer keineswegs entgegen.

Aus inneren und äußeren Gründen kommt man sonach für alle Arten von Grundbesitz zu einer Grundwertsteuer, wie sie neuerdings auch in Baden für Staat und Gemeinde eingeführt ist. Daß dabei der Bruttowert der Besteuerung zugrunde zu legen ist, eine Berücksichtigung

Digitized by Google

persönlicher Verhältnisse des Besitzers und insbesondere ein Abzug von Schulden also nicht erfolgen kann, ist bereits oben kurz gestreift und ist bei einer Besteuerung nach dem Interesse selbstverständlich. Ob ein Grundstück oder sein Besitzer mit Schulden belastet ist oder nicht, ändert an den Ausgaben der Gemeinden für den Grundbesitz so wenig wie an dem Maße, in dem der Grundbesitz die Gemeindeeinrichtungen in Anspruch nimmt; verschuldeter wie unverschuldeter Besitz tun dies ceteris paribus in gleicher Weise, und die Frage, ob und wie stark der Besitz belastet ist, kann deshalb auch nach den oben unter 1 gemachten Ausführungen für die Höhe der Grundsteuer, die von dem Grundstück zu zahlen ist, nicht von Belang sein, wie sie es auch in der dermaligen Grundsteuergesetzgebung nicht ist.

4. Die Besteuerung des Gewerbebetriebs.

Die Besteuerung des Gewerbebetriebs für die Gemeinden ist in Hessen zurzeit durch das Gesetz, die gleichmäßige Besteuerung der Gewerbe betr., vom 8. Juli 1884 geregelt. Die Gewerbsteuer ist nach diesem Gesetz äußerlich eine Patentsteuer, innerlich eine Abgabe, die nach dem gewerblichen Ertrag aufgebaut sein soll, die aber nicht auf den wahren Ertrag des zu besteuernden einzelnen Gewerbebetriebs Rücksicht nimmt, sondern für jedes Gewerbe eine Art von Normalerträgen aufstellt, die für sich oder mit besonderen Zusätzen dem einzelnen Betriebe als Steuerkapitalien in Ansatz kommen. Die sämtlichen nach Ansicht des Gesetzgebers überhaupt möglichen Gewerbe sind in einem Tarif zusammengestellt, der 7 Klassen hat, in die alle Gewerbe nach ihrer Bedeutung eingereiht sind. Für jede Gewerbsteuerklasse sind sodann sogenannte Normalsteuerkapitalien aufgestellt, die grundsätzlich bei jedem Gewerbe in Ansatz zu bringen sind. Diese Steuerkapitalien sind wiederum teilweise verschieden nach dem sogen. Rang der Betriebsorte; Orte 1. Ranges mit den regelmäßig höchsten Steuerkapitalien sind die Städte Darmstadt und Mainz, Orte 2. Ranges Gießen, Offenbach, Worms und Bingen, Orte 3. Ranges alle übrigen Gemeinden. Zu diesen sogen. fixen Steuerkapitalien kommen dann regelmäßig noch Zusätze nach dem Mietwert des Gewerbslokals und nach der Anzahl der im Betriebe beschäftigten Gehilfen. Die Gehilfenzusätze bestehen bei den meisten Gewerben in Bruchteilen ($^1/_8$—$^1/_2$) des fixen Steuerkapitals, bei einzelnen Gewerbebetrieben auch in besonderen im Tarif angegebenen Sätzen, für die Feststellung des Mietwertzusatzes dienen im allgemeinen die um $^1/_8$ erhöhten Grundsteuerkapitalien als Anhalt. Der Ertrag des zu besteuernden Betriebs findet bei der Festsetzung der

Digitized by Google

Gewerbsteuer — abgesehen von der Möglichkeit einer Herabsetzung der Zusätze für Mietwert und Gehilfen bei unverhältnismäßiger Belastung — nur insofern Berücksichtigung, als bei den Gewerbetreibenden der drei unteren Klassen, die mit höchstens einem Gehilfen arbeiten, Herabsetzung in die nächst niedrigere Klasse erfolgen kann, wenn die Heranziehung zum tarifmäßigen Satz im Verhältnis zum gewerblichen Einkommen des Pflichtigen oder in Berücksichtigung anderer, auf dessen Leistungsfähigkeit ungünstig einwirkender Verhältnisse allzu belastend erscheint; so belastet die Gewerbsteuer tatsächlich am gleichen Ort den Gewerbebetrieb in der verschiedensten Höhe, regelmäßig aber gerade den Kleinbetrieb am höchsten, den Großbetrieb am geringsten. Das Betriebskapital ist nur bei dem Bankiergewerbe auf die Höhe der Gewerbesteuer von Einfluß, wird aber im übrigen nicht beachtet.

Von den kleineren Schwächen dieser kurz skizzierten gesetzlichen Regelung, die auch ohne Aufgabe des gesetzlichen Prinzips der gewerblichen Besteuerung beseitigt werden könnten, soll hier nicht weiter gesprochen werden, wie dies auch bezüglich der Grundsteuer vermieden wurde. Hierher würde vor allem die Einteilung der Gemeinden in die 3 Rangklassen gehören, die veraltet und durch die Verschiebung in den Größen- und wirtschaftlichen Verhältnissen längst überholt ist. Näher eingegangen soll hier nur werden auf die großen im System liegenden Mängel des Gewerbsteuergesetzes.

Da ist vor allem hinzuweisen auf die mangelnde Individualisierung des Gesetzes. Für alle Betriebe derselben Art am selben Ort ist der fixe Steuerkapitalsansatz der gleiche, und wenn auch der Mietwert- und Gehilfenzusatz die Besteuerung einigermaßen den Verhältnissen des einzelnen Betriebs anzupassen suchen, so fehlt doch die gleiche notwendige Eigenschaft dem Moment, das die Grundlage der Besteuerung bildet. In dieser Beziehung hat die hessische Gewerbsteuer den Fehler aller Patentsteuern: der Tarif für solche Steuern mag noch so sorgfältig ausgearbeitet und gegliedert sein, er preßt den einzelnen Betrieb immer in ein Schema und er wird deshalb zwar den durchschnittlichen Verhältnissen der betreffenden Gewerbsart, nur in seltenen Fällen aber den Verhältnissen des einzelnen Betriebes gerecht.

Sodann aber sind Größe des Gewerbslokals, dem der Mietwertzusatz entsprechen soll, wie Gehilfenzahl mindestens nicht allein und nicht überall entscheidend für die Anforderungen, die der Betrieb an die Gemeinde stellt, und das Maß der Vorteile, die dem Betrieb aus den Aufwendungen der Gemeinde erwachsen. Gar keine Berücksichtigung findet nach dem

Digitized by Google

hessischen Gewerbsteuergesetz das Moment, das nach der modernen Entwicklung von Handel wie Industrie einen wesentlichen Faktor bei Beurteilung jener Anforderungen und Vorteile bildet, das Betriebskapital, ebensowenig übrigens — im Gegensatz insbesondere zu den preußischen gewerbsteuerlichen Bestimmungen — der Ertrag.

Ein Gewerbsteuersystem, das allen diesen Faktoren in gerechter Weise Rechnung trägt, wird für ein ganzes Land kaum zu finden sein. Sie werden auch überhaupt nicht alle für alle Gewerbe in gleicher Weise Berücksichtigung beanspruchen dürfen: gerade die Gehilfenzahl z. B. wird für gewisse Gewerbsarten, deren Ausübung wesentlich in mechanischer Tätigkeit besteht, wie z. B. für Bergwerke und ähnliche Betriebe, einen guten Maßstab für die Ausdehnung des Betriebes und die dadurch der Gemeinde entstehenden besonderen Ausgaben abgeben, weniger z. B. schon für eine Bierbrauerei. Auch die Größe und der Mietwert des Gewerbslokals geben für manche Betriebe, insbesondere die handwerksmäßigen und gewisse Handelsbetriebe, einen guten Anhalt für die Beurteilung des Maßes der Aufwendungen der Gemeinde für diese Betriebe im Verhältnis zu einander; seine Berücksichtignng wird indes im allgemeinen die verschiedenen der Gewerbsteuer unterliegenden Gewerbsarten nicht gleichmäßig treffen, sondern Handwerk und Industrie regelmäßig härter belasten als den Handel. Auch die Höhe des zurzeit gar nicht berücksichtigten Anlage- und Betriebskapitals wird nicht überall allein entscheidend sein für das Maß der Vorteile des Betriebes von der Gemeinde und seinen Lasten für diese. Am wenigsten notwendig ist in der Gewerbsteuer eine Berücksichtigung des Ertrags dann, wenn, wie in Hessen, der Gemeindesteuerbedarf auch auf das Einkommen ausgeschlagen wird. Bei der Verschiedenheit aller dieser Verhältnisse empfiehlt es sich an sich gewiß, die Regelung der Gewerbsteuer in weitgehendem Maße der Autonomie der Gemeinde zu überlassen, die es dann in der Hand hat, nicht auf dem Wege engherzigen Reglementierens, sondern durch eine den verschiedenartigen Verhältnissen der in der Gemeinde vertretenen Gewerbebetriebe Rechnung tragende Ordnung der Gewerbsteuer dieser eine Gestaltung zu geben, die ihren besonderen Verhältnissen am besten entspricht. Nicht alle Gemeinden werden indes das Bedürfnis nach solcher Sonderregelung haben, diese wird vielmehr vornehmlich für die größeren Gemeinden mit besonders stark und verschiedenartig entwickelter Industrie erwünscht sein, in denen auch am ersten die nötige Befähigung zu selbständigem Vorgehen auf diesem schwierigen steuerlichen Gebiete zu finden sein wird. Die kleinen Gemeinden mit einfacheren gewerblichen Verhältnissen werden sich gerne mit

Digitized by Google

einer gesetzlichen Regelung der Materie begnügen und auf sie zurückziehen, die den durchschnittlichen Verhältnissen gerecht wird. So wird ein Gemeindesteuergesetz gesetzliche Vorschriften für die Besteuerung des Gewerbebetriebs nicht umgehen können, für die Autonomie der Gemeinden in dieser Frage aber einen weiten Spielraum lassen und sich aus Gründen der allgemeinen Staatsaufsicht und zur Vermeidung allzu großer Rechtszersplitterung nur die Genehmigung etwa zu treffender statutarischer Regelung vorbehalten müssen.

Die gesetzlichen Vorschriften müssen eine Form der Besteuerung anordnen, die der Forderung einer Belastung des einzelnen Gewerbebetriebs mit der besonderen Gewerbsteuer nach dem Maße, in dem die Einrichtungen der Gemeinde dem Gewerbebetrieb besonders zugute kommen und die für diese Einrichtungen zu machenden Aufwendungen vom Gewerbebetrieb veranlaßt werden, tunlichst gerecht wird. Soweit ein solches Ausmaß überhaupt möglich ist, wird man wohl sagen dürfen, daß das Maß der besonderen Aufwendungen der Gemeinde für den Gewerbebetrieb und der Vorteile aus solchen Aufwendungen für den Betrieb relativ am richtigsten am Betriebsumfang gemessen wird: wenigstens im allgemeinen wird ein Betrieb von kleinem Umfang an die Gemeinde weniger Ansprüche stellen, ihr mittelbar und unmittelbar weniger öffentliche Lasten verursachen und von ihren Einrichtungen weniger Vorteile ziehen als ein großer Betrieb, und der letzte wird deshalb auch gerechterweise in einem höheren Betrage zur Gewerbsteuer heranzuziehen sein als der erstere. Gewiß wird es von dieser Regel Ausnahmen geben, allein auch hier bestätigt die Ausnahme nur die Regel, und gesetzliche Vorschriften lassen sich eben auch auf steuerlichem Gebiete immer nur nach den regelmäßig vorkommenden Fällen aufbauen und nicht nach wenigen Ausnahmen.

Es ist oben bereits ausgeführt, welche Momente das dermalige hessische Gewerbsteuergesetz für die Veranlagung der Gewerbsteuer maßgebend sein und welche es außer Betracht läßt. Auf den Umfang des Gewerbebetriebs wirken im allgemeinen verschiedene Faktoren ein, von denen die dort erwähnten Momente: Gehilfenzahl, Größe des Gewerbslokals und im Betrieb arbeitendes Kapital die wichtigsten sind. Der dort weiter genannte Ertrag des Geschäftsbetriebs läßt im allgemeinen den geringsten Schluß auf den Umfang des Betriebs und damit auf die der Gemeinde verursachten Lasten und von ihr gezogenen Vorteile zu: die Geschäfte der Agenten und Makler, der Apothekenbetrieb werfen vielfach sehr hohe Erträge ab, ohne besonders umfangreich zu sein und der Betriebsgemeinde besondere Lasten zu verursachen: umgekehrt gibt es recht

Digitized by Google

umfangreiche Betriebe, die der Gemeinde zwar erhebliche Lasten aufbürden, aber wenig ertragreich sind. Überdies ist der Ertrag ein recht schwankender Faktor: ohne seinen Umfang im geringsten zu verändern, kann der Betrieb, der im vorhergehenden Jahre eine glänzende Rente abwarf, im nächsten Jahre infolge besonderer Umstände völlig unrentabel werden. Abgesehen davon, daß die Gemeinden bei Bemessung der Gewerbsteuer nach dem Ertrag die unter Umständen dann auch eintretenden starken Schwankungen eines wichtigen Teils ihrer Einnahmen beim Gleichbleiben der Ausgaben regelmäßig nicht vertragen können, wird es wohl kaum jemandem leicht verständlich sein, daß derselbe Betrieb, der der Gemeinde in den verschiedenen Jahren die gleichen Lasten verursacht, in diesen Jahren je nach dem Schwanken des Ertrags nicht nur verschieden hohe Einkommensteuer, sondern auch in ihrer Höhe schwankende Gewerbsteuern, die ja das Äquivalent für jene Lasten darstellen sollen, zahlt. Kann so der Ertrag, wie übrigens ja auch in Preußen an maßgebender Stelle längst anerkannt (vgl. den angezogenen Aufsatz von Strutz S. 571 ff.), einen brauchbaren Maßstab für die Bemessung des Umfangs des Gewerbebetriebs und die ihm danach aufzuerlegende Gemeindegewerbsteuer nicht abgeben, so schließt dies nicht aus, daß er neben anderen Momenten insbesondere zum Schutz vor sich aus deren alleiniger Berücksichtigung ergebender Überlastung verbessernd Beachtung findet. Es wird auf diese Frage unten noch zurückzukommen sein.

Die Anzahl der im Gewerbebetrieb verwendeten Gehilfen läßt für manche Gewerbsarten einen sehr guten Schluß auf deren Umfang und vor allem auf die durch den Betrieb der Gemeinde erwachsenden besonderen Aufwendungen zu; mit der Vermehrung der Arbeiter in den Gewerbebetrieben wachsen regelmäßig vor allem die Schul-, Armen- und Polizeilasten und zwar im allgemeinen mehr, als die Steuerkraft der Gemeinde durch den Zugang dieser Einkommensteuerzahler verstärkt wird. Allein auch Betriebe von gleichem Umfang sind vielfach je nach ihrer Art auf die Inanspruchnahme fremder Hilfskräfte in ganz verschiedenem Maße angewiesen, und schließlich sind nicht alle Aufwendungen, die der Gemeinde durch den Gewerbebetrieb entstehen, so unmittelbar von der in der Gemeinde wohnenden Zahl von Menschen und insbesondere von Arbeitern abhängig, wie die für die Schul- und sonstigen vorerwähnten Zwecke notwendigen Ausgaben.

Auch die Größe des Gewerbslokals läßt bei vielen Gewerben einen Schluß auf deren Umfang zu, allein keineswegs überall. Vor allem setzt

Digitized by Google

ein solcher Schluß voraus, daß das vorhandene Gewerbslokal gleichmäßig vollständig ausgenutzt wird. Sodann aber ist die Größe des Gewerbslokals von mancherlei äußeren Faktoren, Art der herzustellenden oder gehandelten Waren, Lage des Geschäftslokals usw., abhängig, die keineswegs auch für den Umfang des Betriebs und die durch ihn der Gemeinde verursachten Aufwendungen in gleichem Maße bestimmend und entscheidend sind. Eine allgemeine und etwa alleinige Bemessung der Gewerbsteuer nach der Größe des Gewerbslokals würde daher ebenfalls zu keiner befriedigenden Lösung dieser Frage führen.

Der letzte hessische Gemeindeumlagengesetzentwurf baute seine Gewerbsteuer im wesentlichen auf der Größe des Anlage- und Betriebskapitals auf, indem er davon ausging, daß das Anlage- und Betriebskapital zwar keineswegs ein für alle Fälle zutreffender Maßstab für den Umfang des Gewerbebetriebs sei, aber doch wenigstens den relativ richtigsten Maßstab für den Umfang des Betriebs und die durch diesen der Gemeinde verursachten Aufwendungen darstelle. Man wird dieser Meinung zustimmen können, ohne daß damit gesagt sein soll, daß die Höhe des Anlage- und Betriebskapitals überall einen zutreffenden Maßstab für den Betriebsumfang abgibt. Unanfechtbar und für alle Fälle zutreffend wird eben kein Maßstab zu finden sein, und so muß man sich auch hier wie so oft mit dem relativ besten begnügen. Zugunsten gerade dieser Bemessungsmethode darf aber doch darauf hingewiesen werden, daß in ihr auch die Zahl der Gewerbsgehilfen wie die Größe des Geschäftslokals mit zum Ausdruck kommen, da sowohl eine größere Gehilfenzahl wie umfangreichere Betriebsräume die Notwendigkeit größeren Betriebskapitals zeitigen und umgekehrt. So berücksichtigt also eine Gewerbsteuer nach der Größe des Anlage- und Betriebskapitals auch mittelbar jene beiden, für den Umfang des Betriebs mitbestimmenden Momente. Und schließlich bietet eine Besteuerung nach diesem Maßstab den anscheinend zwar nur äußerlichen, aber trotzdem nicht zu unterschätzenden Vorteil, daß sie die Besteuerung von Kapitalvermögen, Grundbesitz und Gewerbebetrieb auf dieselbe Grundlage stellt, daher die Steuerbelastung am einfachsten vergleichsreif macht und endlich auch die technischen Steuerausschlagsarbeiten wesentlich vereinfacht.

Eine Besteuerung des Gewerbebetriebs nach dem Interesse, eine Besteuerung, die den Betriebsumfang treffen will und diesen am besten in der Größe des Betriebskapitals erfassen zu können glaubt, kann, wie dies für die Realsteuern allgemein und für die Grundsteuer im wesentlichen bereits ausgeführt ist, zunächst auf die persönlichen Verhältnisse des Gewerbebetriebs und insbesondere auf dessen Belastung mit Schulden keine

Digitized by Google

Rücksicht nehmen. Der Betriebsumfang wird durch eine solche Belastung des Betriebs mit Schulden ebensowenig beeinflußt, wie das Maß der Leistungen der Gemeinde für den Betrieb und ihre Inanspruchnahme durch diesen von dem Vorhandensein von Schulden und deren Höhe abhängt. Verschuldeter wie unverschuldeter Betrieb stellen im allgemeinen die gleichen Anforderungen an die Gemeinde, und eine Besteuerung nach dem Interesse muß sie deshalb grundsätzlich in gleicher Weise treffen. Eine Berücksichtigung der Schulden erfolgt für den Gewerbebetrieb in der Einkommensbesteuerung, sie kann aber nicht erfolgen in der Gewerbebesteuerung, diese muß vielmehr nach dem Bruttobetriebskapital erfolgen. Zu empfehlen und ohne Verstoß gegen das Prinzip zuzulassen wäre dabei wohl ein Abzug der laufenden Betriebsschulden etwa nach badischem Muster, da deren Eingehung wenigstens in den meisten Fällen den Umfang des Betriebs kaum beeinflussen wird.

Für die kleinen Gewerbebetriebe würde die Besteuerung nach Anlage- und Betriebskapital zweifellos eine erhebliche Entlastung, für viele sogar völlige Gewerbsteuerfreiheit gebracht haben, da sie meist mit recht kleinem, vielfach mit verschwindendem Betriebskapital arbeiten. Wenn man trotzdem in den parlamentarischen Verhandlungen des vorigen Jahres weitergehend Gewerbsteuerbefreiung für alle Gewerbetreibenden mit Einkommen bis 1200 Mk. oder mit Betriebskapital bis 3000 Mk. vorschlug, so ging dies zweifellos viel zu weit, einmal weil danach gewerbsteuerpflichtige Gewerbtreibende in den kleinen und mittleren Gemeinden überhaupt kaum noch übrig geblieben wären, sodann aber auch, weil der kleine Grundbesitzer und der Arbeiter mit bescheidenem Einkommen gewiß eine solche Steuererleichterung ebensowohl beanspruchen könnten, wie der kleine Gewerbtreibende, durch dessen alleinige Befreiung aber gerade noch mehr belastet worden wären, da ja doch der ganze Bedarf der Gemeinde aufgebracht werden muß und jede Entlastung des einen eine Mehrbelastung des anderen notwendigerweise zur Folge hat.

Dagegen wäre die Regelung der gewerblichen Besteuerung des früheren Entwurfs wohl in einer Richtung sehr wohl ausbaufähig gewesen: Er sah nämlich vor, daß zu dem Anlage- und Betriebskapital Zuschläge gebildet und von ihm Abstriche gemacht werden sollten, wenn die nach dem Anlage- und Betriebskapital sich berechnende Steuer in einem auffälligen Mißverhältnis zu den Aufwendungen, die durch den Betrieb der Gemeinde erwachsen, und zu dem Ertrag des Betriebs stehen. In den parlamentarischen Verhandlungen hatte man versucht, das hier verlangte Mißverhältnis zwischen Gewerbsteuer und Ertrag ziffernmäßig etwas

Digitized by Google

näher festzulegen und man ging dabei im wesentlichen davon aus, daß die Gewerbsteuer nach Anlage- und Betriebskapital dann im Mißverhältnis zum Ertrag stehe, wenn sie geringer als die staatliche Vermögenssteuer und höher als die Gemeindeeinkommensteuer vom Betrieb sei. Daß ein solcher Schutz vor allzu hoher Besteuerung auf der einen Seite und eine Deckung gegen zu niedrige Besteuerung auf der anderen Seite erwünscht ist, bedarf keiner weiteren Darlegung. Es wird nur außerordentlich schwierig sein, festzustellen, wann ein Mißverhältnis zwischen Gewerbsteuerleistung des Betriebs und Aufwendungen der Gemeinde vorliegt. Die ziffernmäßige Begrenzung des Begriffs „Mißverhältnis zwischen Steuer und Ertrag", wie oben angegeben, hat zwar theoretisch gewiß ihre Gründe für sich, sie ist aber nicht leicht verständlich und wird auch in der Praxis nicht immer leicht anwendbar sein. Eine subsidiäre Berücksichtigung des Ertrags bei einer nach Anlage- und Betriebskapital bemessenen Gewerbsteuer, wie sie hiernach vorgesehen war, ist an sich nicht unerwünscht, insbesondere zum Schutze gegen Überlastung mit Gewerbsteuer. Keine Vermögensgattung — vielleicht mit Ausnahme der schlimmsten Spekulationspapiere — wirft so schwankende Erträge ab, wie gerade das gewerbliche Vermögen. Besteuert man nun den Gewerbebetrieb allein nach dem Werte des darin arbeitenden Vermögens, so kann der Fall eintreten, daß auch in schlechten Jahren hohe Gewerbsteuern zu zahlen wären. Nach der Natur der Gewerbsteuer wäre dies an sich gewiß innerlich gerechtfertigt, im einzelnen Falle aber könnte es für einen z. B. mehrere Jahre schlecht rentierenden Gewerbebetrieb zur Kalamität werden. Gegen solche unerwünschten Möglichkeiten sollte auch ein zukünftiges Gesetz Vorkehrung treffen. In einfacher und vielleicht am meisten zu empfehlender Form könnte dies schon so geschehen, daß dann, wenn der Ertrag des Gewerbes unter einem gewissen Normalertrag zurückbleibt, der steuerpflichtige Wert des Anlage- und Betriebskapitals entsprechend, vielleicht um prozentual festzulegende Beträge, herabzusetzen wäre. Die Konsequenz würde es dann aber wohl auch verlangen, daß die Möglichkeit einer Erhöhung des Steuerwertes vorzusehen wäre für den Fall, daß der Ertrag über einen bestimmten Satz hinausgeht.

Ein so aufgebautes System der Gewerbsteuer würde zwar in erster Linie dem Verlangen einer Besteuerung nach dem Grundsatz von Leistung und Gegenleistung, daneben aber durch seinen vermögenssteuerartigen Charakter ebenso wie die Grundwertsteuer, und durch die subsidiäre Heranziehung des Ertrags noch mehr als diese auch der Leistungsfähigkeit der Steuerzahler wenigstens etwas gerecht werden.

Digitized by Google

5. Verhältnis der Besteuerung des Einkommens, des Grundbesitzes, Gewerbebetriebs und Kapitalvermögens zueinander.

Es ist bereits in der Einleitung hervorgehoben, daß in der hessischen Gemeindebesteuerung Personal- und Realsteuern anfangs gleichmäßig zur Geltung kamen, daß also die Gemeindesteuern grundsätzlich auf alle Steuerkapitalien gleichmäßig ausgeschlagen wurden, daß man aber später, als die Personalsteuer zur allgemeinen Einkommensteuer umgestaltet wurde, die Einkommensteuerkapitalien nur zur Hälfte für gemeindebeitragspflichtig erklärte, daß man die neugeschaffenen Kapitalrentensteuerkapitalien als gleichwertig mit den Realsteuerkapitalien in das Gemeindesteuerausschlagssystem einfügte und daß endlich die Heranziehung zur Einkommensteuer mit dem halben Betrag bis zum heutigen Tage rechtens ist.

Diese Verteilung des Gemeindesteuerbedarfs auf Leistungsfähigkeits- und Äquivalenzsteuern hat den Vorzug großer Einfachheit für die technischen Arbeiten des Steuerausschlags; sie entzieht ferner die Beurteilung der Frage, in welchem Maße die verschiedenen Gruppen der Steuerträger zu den Gemeindelasten beitragen sollen, der Entscheidung der Gemeindevertretung, die insbesondere in kleinen Gemeinden allzu leicht geneigt sein könnte, bei dieser Verteilung Rücksichten ad personam mitwalten zu lassen. Sie schematisiert aber noch erheblich mehr als die diesbezüglichen Vorschriften des preußischen Kommunalabgabengesetzes, die bekanntlich der freien Entschließung der Gemeinden wenigstens innerhalb bestimmter Grenzen Raum lassen. Nach der inneren Rechtfertigung eines gemischten Systems von Leistungsfähigkeits- und Äquivalenzsteuern, wie sie oben gegeben wurde, ist ein solches einheitliches Schema für alle Gemeinden des Landes grundsätzlich zu verwerfen. Die dabei in Betracht kommenden Verhältnisse der Gemeinden liegen im einzelnen für ein solches Schema zu verschieden. Für die Verteilung sollte in Betracht gezogen werden, inwieweit die durch Steuern zu deckenden Ausgaben der Gemeinde der Allgemeinheit und inwieweit sie dem Grundbesitz und Gewerbebetrieb zugute kommen. Gewiß läßt sich eine solche Ausscheidung nicht bis auf Heller und Pfennig vornehmen, sie wird vielmehr nur in großen Zügen, in der Form des ungefähren Überschlags, erfolgen können. Das Verhältnis beiderlei Arten zueinander wird aber in den einzelnen Gemeinden sehr verschieden liegen und deshalb sollte auch die Verteilung des Steuerbedarfs dieser Verschiedenheit entsprechend wenigstens innerhalb gewisser Grenzen der Gemeindeautonomie überlassen sein. Dafür, daß dabei nicht einseitige und von den Interessen einzelner beeinflußte Festsetzungen er-

Digitized by Google

folgen, kann die Staatsaufsicht sorgen, die ja auch in steuerlichen Dingen nicht zu entbehren ist.

Von ähnlichen Erwägungen ausgehend hatte auch der letzte hessische Gesetzentwurf für jene Verteilung kein gleiches ziffermäßiges oder prozentuales Verhältnis für alle Gemeinden des Landes vorgeschrieben, sondern die Festsetzung der Steuerausschläge auf Einkommen einer-, auf Grund-, gewerbliches und Kapitalvermögen anderseits innerhalb ziffermäßig festgelegter Grenzen den Gemeinden überlassen; auf 1 Pf. Steuer von diesem Vermögen sollten 3,5—8 % Zuschlag zur staatlichen Einkommensteuer entfallen dürfen. Dabei sollte gesetzlich vorgeschrieben sein, daß Grund- und gewerbliches Vermögen mit seinem vollen, das Kapitalvermögen nur mit seinem halben Werte in Ansatz zu bringen seien. Die letztere Vorschrift war weniger mit inneren Gründen, als mit dem rein äußerlichen Umstand gerechtfertigt, daß das Kapitalvermögen nach angestellten Probeermittelungen bei voller Heranziehung stärker belastet worden wäre, als es zur Zeit belastet ist, und daß man von einer solchen stärkeren Belastung bei der leichten Beweglichkeit der Rentner und der dräuenden Konkurrenz der benachbarten preußischen Städte, die eine besondere Heranziehung des Kapitals zu den Gemeindesteuern nicht kennen, zurückschrecken zu müssen glaubte. Ob sich die Aufrechterhaltung dieser Sonderstellung des Kapitals bei seiner Besteuerung nach dem reinen Vermögenswert, wie sie oben empfohlen ist, wird aufrechterhalten lassen, erscheint zweifelhaft. Erwünscht aber wäre die Besteuerung von Grund- und gewerblichem Vermögen mit dem gleichen Steuersatz: eine genaue Berechnung der für den Grundbesitz und den Gewerbebetrieb zu machenden besonderen Aufwendungen der Gemeinden ist ja ohnehin nicht möglich, so daß jede differenzielle Behandlung beider ziffermäßig ohnehin auf schwachen Füßen steht. Die Vorschrift des gleichen Koeffizienten aber beseitigt überdies aus den Verhandlungen der Gemeindevertretungen ein sehr unangenehmes, leicht nur zu agitatorischen Zwecken ausgenütztes Streitobjekt und bringt endlich für die technischen Steuerausschlagsarbeiten eine wesentliche Vereinfachung und Erleichterung.

Der ziffermäßige Spielraum, der für die Ausschläge auf das Vermögen gelassen war, war im wesentlichen das Ergebnis umfangreicher Probeermittelungen. Man ging nämlich von der Auffassung aus, daß die gänzliche Umwandlung der Grundlagen insbesondere der seitherigen Realsteuern vermutlich nicht unerhebliche steuerliche Verschiebungen bringen werde, und daß es schon im Interesse eines klaren Überblicks über die Folgen jener Umwandlung wenigstens zunächst erwünscht sei, nicht auch

Digitized by Google

noch durch allzustarke Veränderung des Verhältnisses des Aufkommens an Real- und an Einkommensteuer weitere Verschiebungen hervorzurufen. Jene Probeermittelungen hatten nunmehr festgestellt, daß es bei gesetzlicher Festlegung des oben angegebenen Spielraums die meisten Gemeinden in der Hand haben würden, bei ihrem seitherigen Verhältnis zu bleiben. Diese rein praktische Erwägung hat zweifellos vieles für sich, insbesondere beim Übergang zu einem wesentlich veränderten Steuersystem. Grenzziffern für die Autonomie der Gemeinden auf diesem Gebiete zu finden, ist ohnedies recht schwer, sie werden alle mehr oder weniger willkürlich sein. Es ist deshalb das Festhalten am Bestehenden bis zu einem gewissen Grade wenigstens so lange zu billigen, als nicht Erfahrungen darüber vorliegen, welche steuerlichen Verschiebungen ein im übrigen so wesentlich verändertes Steuersystem bringt.

C. Wirkungen der Umgestaltung der direkten Gemeindesteuern auf die Gemeindefinanzen.

Faßt man die vorstehenden Darlegungen zusammen, so empfehlen sie die Aufbringung des durch direkte Gemeindesteuern zu deckenden Bedarfs durch Ausschläge auf das Einkommen (formell in Gestalt von Zuschlägen zur staatlichen Einkommensteuer), auf das Kapitalvermögen sowie auf das im Grundbesitz und Gewerbebetrieb angelegte Bruttovermögen durch Ausschlagskoeffizienten, deren Bestimmung innerhalb gewisser Grenzen und unter Vorbehalt der Genehmigung durch die staatliche Aufsichtsbehörde den Gemeinden überlassen sein soll. Neue Einnahmequellen bringt eine solche Steuerreform der Gemeinden nicht. Sie schafft aber einerseits für die Verteilung der Gemeindeumlagen gleichmäßigere und gerechtere Grundlagen, und sie baut insbesondere auch die Realsteuern dadurch, daß sie sie vermögenssteuerartig ausgestaltet, in einer Weise auf, daß doch auch sie eben durch diesen Aufbau die Leistungsfähigkeit der Steuerträger nicht ganz außer Berücksichtigung lassen und somit einen höheren Steuerbedarf leichter werden aufbringen helfen können, als dies die Realsteuern in ihrer dermaligen Gestalt zu tun vermögen.

Die Erschließung neuer Einnahmequellen für die Gemeinden tut aber dringend not. Der Aufgaben- und Pflichtenkreis der Gemeinden wächst fortwährend, von Tag zu Tag treten neue Forderungen an sie heran, die gebieterisch Erfüllung heischen und selten ohne finanzielle Aufwendungen abgehen. Mit der Vermehrung der unabweisbaren Ausgaben der Städte hält das Wachsen der Steuerkraft ihrer Bewohner nicht gleichen Schritt,

Digitized by Google

so daß beim Fehlen anderer Einnahmen nur eine Erhöhung der direkten Gemeindesteuern übrig bliebe. Daß aber auch eine solche Steigerung trotz aller anderslautenden Behauptungen radikaler Kommunal- und sonstiger Politiker ihre Grenze hat, dafür sorgt die Beweglichkeit eines Teiles der Einwohner insbesondere der größeren Städte und die Konkurrenz der Gemeinden in benachbarten Bundesstaaten, die günstigere steuerliche Verhältnisse aufzuweisen vermögen.

D. Ausblick auf die Wirkungen des § 13 des Zolltarifgesetzes vom 25. Dezember 1902 für die hessischen Gemeinden[1])

Die Erschließung neuer Einnahmequellen für die Gemeinden wird zum unabweisbaren Bedürfnis mit dem Inkrafttreten des bekannten § 13 des Zolltarifgesetzes vom 25. Dezember 1902. Welche Bedeutung die dort gesetzlich angeordnete Aufhebung der kommunalen Verbrauchsabgaben auf Getreide, Mehl und sonstige Mühlenfabrikate, Backwaren und Hülsenfrüchte, Vieh und Fleisch vom 1. April 1910 ab für die dabei hauptsächlich in Betracht kommenden größeren hessischen Städte haben wird, möge aus der nachfolgenden, für das Rechnungsjahr 1904 (1. April 1904 bis 31. März 1905) aufgestellten Übersicht entnommen werden.

Gemeinde	Gesamtaufkommen an direkten Gemeindesteuern	Zuschlagskoeffizient	Einnahme an Verbrauchsabgaben: Insgesamt	von Getreide, Fleisch und den sonstigen im § 13 Z.T.G. genannten Gegenständen	in % des Gesamtaufkommens an Verbrauchsabgaben	von alkoholischen Getränken	von Kohlen und sonstigen Brennmaterialien	von sonstigen Gegenständen	Wegfall der Verbrauchsabgaben nach § 13 Z.T.G. erhöht den durch direkte Steuern aufzubringenden Betrag um	treibt den Steuerkoeffizient auf
	Mk.	%	Mk.	Mk.		Mk.	Mk.	Mk.	%	%
Darmstadt .	2 003 090	88,2	664 000	371 500	56	139 500	153 000	—	18,54	104.5
Offenbach .	1 867 500	119,7	358 000	134 000	37,4	86 000	138 000	—	7,2	128.3
Gießen . . .	809 000	114	109 000	45 000	41,3	26 000	38 000	—	5,6	120.3
Mainz . . .	2 536 000	91,8	642 000	311 500	48,5	189 000	114 000	28 000	12,2	103
Worms . .	1 090 000	95,3	210 000	98 000	46,7	55 000	57 000	—	9	103.9

[1] Vgl. auch die Ausführungen im Nachwort S. 50 ff.

Digitized by Google

In den kleineren Städten und den Landgemeinden spielt das Oktroi überhaupt, vor allem aber die aus den in § 13 des Zolltarifgesetzes genannten Gegenständen aufkommende Einnahme eine geringere Rolle. Nach Lage der dermaligen hessischen Gesetzgebung wird den betroffenen Gemeinden kaum etwas anderes übrig bleiben, als für sie den am 1. April 1910 entstehenden Ausfall auf die direkten Steuern zu werfen. Allerdings läßt sich vielleicht in der einen oder anderen Gemeinde noch das Oktroi auf alkoholische Getränke etwas besser ausbauen, allein bei den auch hier durch die Reichsgesetzgebung leider gezogenen Schranken werden nennenswerte Mehreinnahmen kaum zu erwarten sein. Steigende Mehreinnahmen dürfen wohl die Gemeinden, die im Besitz eigener Betriebe (Straßenbahnen, Wasser-, Gas- und Elektrizitätswerke usw.) sind, von diesen erwarten; aber auch hier drängt die ganze Entwicklung — ob mit Recht oder Unrecht, soll hier nicht weiter untersucht werden — dahin, daß solche kommunale Betriebe nicht lediglich vom Standpunkt der Erzielung möglichst großer Überschüsse, sondern von höheren Gesichtspunkten aus, insbesondere auch unter Berücksichtigung sozialpolitischer Erwägungen bewirtschaftet werden, so daß also aus diesen Quellen kaum die Mittel zur Deckung so großer Ausfälle, wie sie für den 1. April 1910 eintreten werden, erhofft werden dürfen.

Nun haben, wie die obige Übersicht zeigt, einige von den hessischen Städten zurzeit noch erträgliche, nicht übermäßig hohe Ausschlagssätze, die eine kleine Steigerung trotz der am Schlusse des vorigen Abschnitts betonten Notwendigkeit, auf die Konkurrenz benachbarter Städte in anderen Bundesstaaten mit günstigeren Steuerverhältnissen Rücksicht nehmen zu müssen, sehr wohl vertragen könnten. Allein eine solche noch erträgliche Steigerung ist zum Teil schon im letzten Jahre eingetreten, zum Teil wird sie ganz sicher bis zum Beginn des Rechnungsjahres 1910 erfolgt sein; für 1906 betrugen nämlich schon die Ausschläge in:

Darmstadt . . .	91,2 %,
Offenbach . . .	121,48 %,
Gießen	120,— %,
Worms	95,3 %,

und eine weitere Erhöhung ist z. B. in Darmstadt infolge der Notwendigkeit, für neue große Aufgaben (Schwimmbad, Ausstellungsgebäude usw.) Mittel zu schaffen, für 1907 schon angekündigt, wird aber auch in den anderen Gemeinden nicht ausbleiben. Es kommt hinzu, daß nach Berechnungen, deren Ergebnis in einer Denkschrift der deutschen Städte über

Digitized by Google

die Wirkungen des § 13 Z.T.G. auf die Finanzverhältnisse der Gemeinden wiedergegeben ist, die direkten Steuern in den hessischen Gemeinden schon ohnedies einen besonders starken Anteil (durchschnittlich etwa $^2/_3$) am Gesamtbedarf der Gemeinden zu tragen haben und daß sie bezüglich der Belastung mit direkten Steuern auf den Kopf der Bevölkerung schon jetzt an der Spitze der zahlreichen, in jener Denkschrift behandelten Städtegruppen stehen.

Daß eine Verminderung des Ausgabebedarfs der Gemeinden und insbesondere der von dem § 13 Z.T.G. betroffenen Städte nicht möglich ist, bedarf keiner weiteren Ausführung. Die Gemeindebudgets zeigen alljährlich steigende Ausgabeziffern, und was dabei auf Aufwendungen entfällt, die man nach der heutigen Auffassung von den Aufgaben der Kommunen als nicht gerade notwendig bezeichnen könnte, ist verhältnismäßig geringfügig. Ein Teil der neuen Ausgaben ergibt sich ohne weiteres aus dem starken Wachsen der Städte, und soweit die übrigen nicht unmittelbar auf gesetzlicher Verpflichtung beruhen, entspringen sie Aufgaben, denen die Gemeinden sich vielfach schon um deswillen nicht entziehen können, weil sie damit wenn nicht den Wegzug steuerkräftiger Elemente direkt hervorrufen, so doch jedenfalls den Zuzug leistungsfähiger Steuerzahler nicht fördern und damit sich selbst am letzten Ende schädigen würden. Auf *einem* Gebiete haben die Gemeinden teils unter weitsichtiger Verwaltung schon seit längerer Zeit, teils wenigstens in den letzten Jahren Maßnahmen ergriffen, die ihnen gewisse große Aufgaben erleichtern und die dafür zu machenden Ausgaben vermindern helfen: wohl alle größeren Städte haben nach und nach in ihrem Gemarkungsbereich umfangreicheren Grundbesitz erworben, der entweder bereits baureif ist oder in näherer oder fernerer Zeit bebauungsfähig werden wird. Der Zweck solcher Erwerbungen ist nicht eigentlich Grundstücksspekulation zur Erzielung großer Verkaufsgewinne, sondern der städtische Besitz soll vielmehr neben dem Zweck, damit regulierend auf den Grundstücksverkehr und die Grundstückspreise einzuwirken, vor allem der Stadt Gelände für ihren eigenen Bedarf (Anlage von öffentlichen Straßen und Plätzen, Bauplätzen für öffentliche Gebäude, Schulen usw.) zur Verfügung halten, ohne daß sie solches zu allzu hohen Preisen erst im Augenblick des Bedarfs erwerben muß. Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, daß die Gemeinden damit, abgesehen von anderen Erfolgen, große Ersparnisse zu erzielen in der Lage sind und ihre Ausgabenbudgets bezüglich gewisser Posten erheblich entlasten können. Erfreulich ist übrigens, daß auch kleinere hessische Gemeinden mit Erfolg ähnliche Wege gegangen sind.

Digitized by Google

Allein auch diese Maßnahme auf einem besonderen Gebiete kann für die Höhe der zur Deckung des Bedarfs notwendigen Gemeindeeinnahmen nur beschränkte Bedeutung haben. Es muß trotzdem damit gerechnet werden, daß die Gemeinden am 1. April 1910 für den vollen sie treffenden Ausfall von Einnahmen an Verbrauchsabgaben anderweit Deckung suchen müssen, und wenn eine solche Deckung allein durch Erhöhung der direkten Steuern schwere Bedenken hat, zumal sie auch die kleinsten Einkommen und die leistungsschwächsten Schultern treffen würde, so wird man den Gemeinden neue Einnahmequellen eröffnen müssen.

Schon mit dem mehrbesprochenen letzten Gemeindeumlagengesetzentwurf hatte die hessische Regierung auch die Einführung einer Wertzuwachssteuer oder vielmehr den Erlaß eines Gesetzes in Vorschlag gebracht, das den Gemeinden die Einführung einer Wertzuwachssteuer gestattete. Der Vorschlag fand in der zweiten Kammer Zustimmung, fiel aber, ebenso wie der genannte Umlagengesetzentwurf, in der ersten Kammer, wo man die Erhebung der in Aussicht genommenen Abgabe unter Berufung auf ein allerdings nicht näher bekannt gewordenes Gutachten eines hervorragenden Staatsrechtslehrers sogar für verfassungswidrig erklärte. Der Entwurf ist inzwischen erneut den parlamentarischen Körperschaften zugegangen; er will jene Ermächtigung aus rein äußeren praktischen Gründen nur den Gemeinden mit mehr als 3000 Einwohnern geben und wird hoffentlich auch in der ersten Kammer eine günstigere Aufnahme finden, zumal er gegenüber dem früheren Vorschlag auch einige andere kleine Änderungen enthält (z. B. einen verschiedenen zulässigen Höchststeuersatz für alten und neuen Besitz). Große Einnahmen werden sich aber die Gemeinden aus der von ihnen einzuführenden Wertzuwachssteuer wenigstens für die nächsten Jahre noch nicht versprechen dürfen: die Steuer soll nämlich nach dem Gesetzentwurf aus Gründen, deren Erörterung hier zu weit führen würde, von einer kurzen Übergangszeit abgesehen, nur von dem Wertzuwachs erhoben werden dürfen, der seit dem Inkrafttreten des Gesetzes bezüglich eines die Steuer einführenden Ortsstatuts eingetreten ist. Das werden naturgemäß wenigstens für die ersten Jahre auch bei für die Besitzer günstigster Konjunktur auf dem Grundstücksmarkt keine allzu hohen Beträge sein und deshalb wird auch die Einnahme aus einer auf sie gelegten Wertzuwachssteuer sich zunächst in bescheidenen Grenzen halten. Etwas anderes kommt hinzu: die Wertzuwachssteuer wird in ihren Erträgen immer recht schwankend sein; der Ertrag hängt ja nicht nur von der allgemeinen und besonderen wirtschaftlichen Konjunktur, sondern auch davon, nach welchen Richtungen des Gemeindegebietes sich

Digitized by Google

die Bautätigkeit gerade entwickelt, und von mancherlei anderen Umständen ab. Eine vorsichtige Finanzgebarung darf aber ihre laufenden Ausgaben nur auf Einnahmen aufbauen, die in den im Budget eingestellten Posten regelmäßig fließen und deshalb mit höchster Wahrscheinlichkeit zu erwarten sind. Die Wertzuwachssteuer wird also nur mit großer Vorsicht im laufenden Gemeindeetat zu verwenden sein; will man sie nicht für besondere Zwecke verwenden, bei denen die Ausgaben auch abweichend von den veranschlagten Beträgen nach den tatsächlich erfallenden Einnahmen bemessen werden können, so können sie nur nach dem Durchschnitt eines längeren Zeitabschnitts, und solange Erfahrungen eines solchen Abschnitts nicht vorliegen, nur in vorsichtigster Veranschlagung ins Budget eingestellt werden. Im einen wie im anderen Falle ist somit auf einen größeren Betrag zur Deckung des Oktroiausfalls nicht zu rechnen.

Erhebliche Beträge für diesen Zweck werden die Gemeinden dagegen aus der Annahme eines anderen Regierungsvorschlags erwarten dürfen, der zurzeit ebenfalls den hessischen Landständen vorliegt. Beim Umsatz von unbeweglichem Vermögen durch Verkauf oder Schenkung hat seither in Hessen nur der Staat eine Abgabe erhoben und zwar abgestuft nach dem Werte des veräußerten Objekts von 0,2—0,8 (bei Schenkungen 1) Prozent. Im Entwurf einer Novelle zu dem diese Abgabe enthaltenden Urkundenstempelgesetz vom 12. August 1899 wird die Erhöhung dieser Abgabe in Stufen bis zu 2 %, bei Schenkungen bis zu 3 % vorgeschlagen. Zugleich aber soll den Gemeinden die Ermächtigung gegeben werden, Zuschläge zu den staatlichen Abgaben bis zu 50 % von deren Sätzen, also bis zu 1 % bei Verkäufen, bis zu 1 ½ % bei Schenkungen zu erheben.

Eine Besitzwechselabgabe besteht bereits seit längerer Zeit in einer Reihe von Gemeinden anderer Bundesstaaten und hat dort — abgesehen natürlich von dem Kreise derjenigen, die sie bezahlen müssen — nicht zu erheblichen Klagen geführt; sie ist auch für Hessen bei Beratung des vorigen Wertzuwachs- und Gemeindesteuergesetzentwurfs gerade von solchen Politikern verlangt worden, die in der Gemeindepolitik praktisch mitarbeiten. Sie ist auch insbesondere dort unbedenklich, wo, wie in Hessen, die ihre Grundlage bildende staatliche Abgabe nach sozialpolitischen Gesichtspunkten abgestuft ist und die kleinen Umsätze möglichst schonend behandelt werden. Eine kommunale Besitzwechselabgabe ist aber schließlich auch geeignet, den Gemeinden erheblichere Einnahmebeträge zuzuführen. Die nachfolgende Übersicht, deren ziffernmäßige Unterlagen amtlichem, zum Teil auch in der Begründung der erwähnten Novelle zum Urkundenstempelgesetz abgedrucktem Material entnommen sind, belegt dies für die 5 größten

Digitized by Google

Städte des Landes mit voller Klarheit; sie gibt für jede dieser Städte die vom Wechsel in unbeweglichem Besitz in ihrer Gemarkung nach den für Kaufverträge vorgeschlagenen neuen Sätzen nach den Erfahrungen des Jahres 1905 zu erwartende staatliche Stempelabgabe getrennt nach den einzelnen Tarifgruppen und im ganzen an und wirft in der letzten Spalte die Summen aus, die der Stadt an Gemeindebesitzwechselabgabe anfällt, wenn sie von dem nach der Novelle für sie in Aussicht genommenen Recht, zu der staatlichen Abgabe Zuschläge bis zu deren halbem Betrag zu erheben, in vollem Umfang Gebrauch macht.

Gemeinde	Aufkommen an staatlicher Besitzwechselabgabe nach den neu vorgeschlagenen Sätzen bei Werten					Zusammen	Gemeindebesitzwechselabgabe bei Zuschlag von 50% zur staatlichen Abgabe
	bis 2000 Mk.	bis 10000 Mk.	bis 20000 Mk.	bis 50000 Mk.	über 50000 Mk.		
	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.
Darmstadt	322	7342	22347	142890	390037	562938	281469
Offenbach	97	1670	5377	46423	160292	213859	106929
Gießen .	529	3426	7170	44761	75425	131311	65655
Mainz .	45	1813	7866	51472	474225	535421	267710
Worms .	322	5301	7639	36958	36985	87205	43602

Die Übersicht zeigt zunächst, welch' erkleckliche Summen wenigstens die größeren Städte aus einer Besitzwechselabgabe ziehen können, wenn die von der hessischen Regierung vorgeschlagenen Bestimmungen Gesetz werden. Vergleicht man die Ziffern der letzten Spalte mit den Angaben der Übersicht auf S. 45 über den den Städten infolge des § 13 Z.T.G. vom 1. April 1910 bevorstehenden Ausfall, so ergibt sich, daß dieser Ausfall durch die Besitzwechselabgabe in Gießen nahezu anderthalbmal, in Darmstadt, Offenbach und Mainz beinahe völlig und in Worms nicht ganz zur Hälfte gedeckt werden könnte. Die Übersicht zeigt aber ferner, daß die Einnahmen aus staatlichem Umsatzstempel und damit auch aus einer etwaigen Gemeindebesitzwechselabgabe zum weitaus größten Teil aus dem Umsatz großer Objekte fließen, die doch zu einem ansehnlichen Teil Spekulationsgeschäfte sind und deshalb auch eine höhere einmalige Belastung vertragen können. Die Einführung einer Gemeindebesitzwechselabgabe wird hiernach in erster Linie geeignet sein, den Gemeinden über die demnächstigen Wirkungen des § 13 Z.T.G. hinwegzuhelfen, und die hessischen Gemeinden haben deshalb im eigenen Interesse alle Veranlassung, daran mitzuwirken, daß die mehrerwähnten vorgesehenen neuen Vorschriften in Bälde Gesetz werden. Kommt zu der Besitzwechselabgabe eine ange-

Digitized by Google

messene Wertzuwachssteuer hinzu, so werden damit den Gemeinden Einnahmequellen eröffnet, deren Erträgnisse geeignet sind, die Gemeindefinanzen vor schweren Erschütterungen zu bewahren.

Ob damit allerdings dem Bedürfnis nach Vermehrung der Gemeindeeinnahmen auf die Dauer genügt ist, erscheint mehr als zweifelhaft. Will man dann nicht zu dem zwar formell sehr einfachen, aber in der Wirkung doch ebenso bedenklichen Mittel der mechanischen Erhöhung der direkten Gemeindesteuern greifen, dann wird man nach neuen Steuerquellen suchen müssen und man wird dann an den im preußischen Kommunalabgabengesetz vorgesehenen und in manchen preußischen Städten auch bereits eingeführten Lustbarkeitssteuern und der Betriebssteuer für Wirtschaften kaum vorbeigehen dürfen. Für die vorliegende Untersuchung genügt es, auf diese beiden Steuerobjekte wenigstens kurz hingewiesen zu haben.

Digitized by Google

Nachwort.

Die vorstehende Arbeit, die mit Rücksicht auf die Beschränktheit des zur Verfügung gestellten Raumes den ganzen Stoff naturgemäß nur in knappen Zügen behandeln konnte, ist bereits im Winter 1906/07 entstanden; ihre Drucklegung hat sich infolge von Umständen, die von dem Willen des Verfassers unabhängig waren, in unliebsamer Weise verzögert. Inzwischen hat die hessische Gesetzgebung zwei im letzten Abschnitt der Arbeit ausgesprochene Wünsche in vollem Umfang befriedigt:

1. Durch Gesetz vom 28. März 1907, das auch die staatliche Besitzwechselabgabe nicht unbeträchtlich erhöhte, wurde den Gemeinden die Ermächtigung gegeben, Zuschläge zu dieser staatlichen Besitzwechselabgabe bis zu 50 % ihrer Höhe zu erheben. Danach können die Gemeinden erheben bei entgeltlicher Veräußerung von Immobilien:

wenn der Wert des Gegenstandes beträgt bis 1000 Mk.				10 Pf.
„ „ „ „ „	„	von	1 000 bis 2 000 Mk.	20 „
„ „ „ „ „	„	„	2 000 „ 10 000 „	40 „
„ „ „ „ „	„	„	10 000 „ 20 000 „	60 „
„ „ „ „ „	„	„	20 000 „ 50 000 „	80 „
„ „ „ „ „	„	„	über 50 000 Mk.	1 Mk.

von jedem angefangenen 100 Mk.

Bei Schenkungen von Immobilien beträgt der zulässige Höchstbetrag der Gemeindebesitzwechselabgabe das anderthalbfache der vorstehenden Sätze.

Die Möglichkeit zur Erhebung dieser neuen Gemeindeabgabe steht grundsätzlich allen Gemeinden des Landes zu. Sofort Gebrauch gemacht von ihr hat die Stadt Gießen, in der das bezügliche Ortsstatut bereits seit einigen Monaten in Geltung ist; erhoben werden dort die höchsten zulässigen Sätze. Einige andere Gemeinden sind im Begriff zu folgen, darunter bezeichnenderweise Vorortgemeinden wie Neu-Isenburg (Vorort von Frankfurt und Offenbach). Wenn die kommunale Besitzwechselabgabe bislang noch keine weitere Verbreitung gefunden hat, so ist dies wohl

Digitized by Google

vornehmlich dem Umstand zuzuschreiben, daß die Geschäftslage auf dem Grundstücksmarkt und im Baugewerbe zurzeit auch in Hessen und insbesondere in den Städten recht ungünstig ist, und daß man sich deshalb in den kommunalen Instanzen begreiflicherweise scheut, gerade jetzt den Grundstücksumschlag noch mit besonderen Abgaben zu belasten.

2. Durch Gesetz vom 14. Dezember 1907, die Wertzuwachssteuer betreffend, ist den Gemeinden die Möglichkeit zur Einführung einer Wertzuwachssteuer eröffnet und wurden zugleich Normativbestimmungen für eine solche Steuer aufgestellt. Das Gesetz gibt den Gemeinden mit mehr als 3000 Einwohnern diese Möglichkeit ohne weiteres, den Gemeinden mit weniger als 3000 Einwohnern nur „in Fällen eines durch städtische Verhältnisse begründeten Bedürfnisses", d. h. wohl regelmäßig dann, wenn die Grundstückspreise so hoch geworden sind, daß die Gemeinde nicht mehr ländlichen Charakter hat. Die Einführung der Steuer ist ortsstatutarischer Regelung unter Vorbehalt ministerieller Genehmigung überlassen. Im übrigen enthält das Gesetz die folgenden Normativbestimmungen:

Die Wertzuwachssteuer darf in allen Fällen eines Eigentumswechsels erhoben werden, der nicht unmittelbar auf Erbfall beruht. Der vor dem Inkrafttreten des Ortsstatuts eingetretene Wertzuwachs darf — abgesehen von einer für die Übergangszeit getroffenen Ausnahme — von der Steuer *nicht* erfaßt werden. Für die erstmalige Veräußerung nach Inkrafttreten des Ortsstatuts gilt somit als Wertzuwachs der Unterschied zwischen dem *gemeinen* Wert bei jenem Inkrafttreten und diesem Veräußerungspreis, für eine spätere Veräußerung der Unterschied zwischen den Preisen bei dieser und der vorhergehenden Veräußerung; als solche Preise sind die Werte anzunehmen, die der Berechnung der von dem Geschäft zu erhebenden Besitzwechselabgabe zugrundezulegen sind. Von dem sich hiernach berechnenden Wertzuwachs sind als steuerfrei abzusetzen die Aufwendungen des seitherigen Eigentümers für Errichtung von Neubauten, Umbauten usw. auf dem Grundstück, Straßen- und Kanalbaubeiträge, bei unbebauten Grundstücken 4 % Zinsen vom Erwerbswert usw.; auch verfällt der Wertzuwachs, den das Grundstück dadurch erfahren hat, daß auf ihm Steine, Erze, Kohlen oder Quellen gefunden worden sind, oder daß eine sonstige werterhöhende Beschaffenheit des Bodens entdeckt worden ist, der Steuer nicht. Die Steuersätze unterliegen der ortsstatutarischen Regelung. Sie dürfen den Satz von 20 % des Wertzuwachses bei einer Wertsteigung bis 60 % und von 30 % des Wertzuwachses bei größerer Wertsteigung nicht überschreiten. Für bebaute Grundstücke ermäßigen sich die Sätze auf die Hälfte; außerdem ermäßigen sich die Höchstsätze noch bei längerer Besitz-

Digitized by Google

dauer (auf $^2/_3$ bei einer Besitzdauer von mehr als 10 und höchstens 15 Jahren, auf $^1/_2$ bei einer Besitzdauer von mehr als 15 Jahren).

Auch von der Möglichkeit zur Einführung dieser Abgabe hat die Stadt Gießen als erste Gebrauch gemacht, indem sie schon in den ersten Tagen des neuen Jahres ein Ortsstatut erließ; bezeichnenderweise hat das Statut weder in der Gießener Bürgerschaft, noch in der dortigen Stadtverordnetenversammlung nennenswerten Widerspruch gefunden, ein Beweis dafür, wie sehr sich die Überzeugung von der inneren Gerechtigkeit dieser Steuer in den weitesten Kreisen und wohl bis in die Schichten der Grundbesitzer selbst hinein Bahn gebrochen hat. Das bereits oben erwähnte Neu-Isenburg ist dem Beispiel Gießens gefolgt, und in mehreren anderen Gemeinden ist die Steuer beantragt. Bei dem bereits erwähnten Umstand, daß die Steuer nach gesetzlicher Vorschrift den vor Erlaß des Ortsstatuts eingetretenen Wertzuwachs nicht erfaßt, wird die Abgabe im Anfang wohl keine allzugroßen Einnahmen bringen; gerade deshalb aber haben auch die Gemeinden alles Interesse daran, die Einführung der Wertzuwachssteuer um keinen Tag zu verschieben, da jede Verzögerung einen Verlust an Einnahme nicht nur insofern bringt, als die inzwischen mit Gewinn stattfindenden Veräußerungen für die Wertzuwachssteuer verloren sind, sondern auch um deswillen, weil die inzwischen eintretende Wertsteigerung des gesamten Grundbesitzes selbst bei späterer Einführung der Steuer von dieser nicht getroffen wird.

Digitized by Google

Die Kommunalbesteuerung in Württemberg.

Von

Finanzrat Dr. **Trüdinger** in Stuttgart.

Digitized by Google

Inhaltsübersicht.

Seite

I. Die geschichtliche Entwicklung der Kommunalbesteuerung in Württemberg 57
A. Der Rechtszustand in älterer Zeit 57
B. Die Kommunalbesteuerung im 19. Jahrhundert 60
C. Der Rechtszustand vor der Gemeindesteuerreform des Jahres 1903 63
1. Die Art der Besteuerung 63
a. Die Gemeindesteuern 63
b. Die Amtskörperschaftssteuern 73
2. Die statistischen Ergebnisse dieser Besteuerung 74
3. Die Nachteile dieser Besteuerung 81
II. Die Kommunalsteuerreform des Jahres 1903. 82
1. Die Gemeindebesteuerung nach dem neuen Steuerrecht 83
2. Kritik der neuen Gemeindebesteuerung 90
3. Die Wirkungen der Gemeindesteuerreform. 104
III. Rückblick und Ausblick 110

Digitized by Google

I. Die geschichtliche Entwicklung der Kommunalbesteuerung in Württemberg.

A. Der Rechtszustand in älterer Zeit.

Die ältesten Gemeindesteuern in Württemberg waren Verbrauchssteuern[1]. Seit dem 14. Jahrhundert erscheint das Umgeld als eine *Abgabe* für die Bestreitung des Aufwands zur Befestigung der Städte. Sodann erhielten einzelne Gemeinden im 15. Jahrhundert durch besondere *fürstliche* Privilegien den sogenannten kleinen Zoll, welcher teils in Gebühren für Benutzung öffentlicher Einrichtungen, des Kaufhauses usw., *teils* in einem Binnenzoll, z. B. Einlaßgeld auf Wein, bestand. Aber auch die Anfänge der direkten Gemeindebesteuerung gehen weit zurück und fallen wohl mit dem Beginn der direkten Staatssteuern im 15. Jahrhundert zusammen. Nach der Amts- und Landschadensordnung vom 28. Oktober 1489 wurde der „Landschaden", d. h. die Umlage der den einzelnen Ämtern für Landesangelegenheiten obliegenden Leistungen zunächst auf sämtliche Ämter repartiert, worauf dann der Betreff des *einzelnen* Amtes auf die demselben angehörenden Gemeinden umgelegt und von diesen nötigenfalls auch wieder durch Umlage auf die einzelnen Steuerpflichtigen aufgebracht wurde. In der nämlichen Weise erfolgte die Aufbringung der später an die Stelle des Landschadens getretenen „Landsteuer" und der die letztere wieder ersetzenden „Ablösungshilfe". An die Umlage dieser Landsteuern schloß sich auch die Umlage des sonstigen Bedarfs der Ämter und Gemeinden, des sogenannten Amts- und Kommunschadens an. Die Kommunschadensumlage erfolgte anfänglich durchgängig in der Form der Besteuerung des Vermögens am Wohn-

[1] Verhandl. der Württ. Kammer der Abg. 35. Ldtg. Beil. Bd. II S. 446 ff.

Digitized by Google

sitz (Herd) des Eigentümers. Im 17. Jahrhundert wurde den Gemeinden das Besteuerungsrecht auf ihrer Markung zuerkannt. Nach den Belegungsinstruktionen vom 11. Mai 1629 und 16. Januar 1652 hatte die Umlage zu erfolgen auf liegende Güter und auf „einträgliche Handthierungen, Handwerker, Würthschaften, Geldgülthen oder Kapitalien, item Frucht-, Vieh- und Weinhandel."

Durch die Generalverordnung vom 27. März 1702 über das Landrechnungs- und Ökonomiewesen im Herzogtum Württemberg (erste Kommunordnung) wurden die einschlägigen Vorschriften aufs neue eingeschärft und mit Rücksicht darauf, daß die „Ausgesessene gegen denen Innwohnern mit der Steuer und andere Anlagen umb den 6ten 5ten 4ten biß gar den 3ten Theil höher als sonsten ihr Steuerfuß ausgetragen" belegt wurden,

ernstlich verordnet, daß künnftighin dergleichen Ohnbilligkeiten nicht mehr zu gestatten, sondern die Ausgesessenen denen Innwohnern hierinfalls gleich zu halten, einfolglichen jene von diesen in Ansetzung der Steuern und Anlagen mit höherer Schatzung nicht beschwert, noch auch selbigen diejenige Statt oder Flecken Anlagen und Onera aufgebürdet werden sollen, wovon sie entweder für ihre Person befraget, oder auf die sonstigen von denen Innwohnern wegen genüssender Wohn, Trieb, Trab, Wayd, Wasser, Beholtzung, Fleckenländer und anderer dergleichen denen ausgesessenen nicht zukommenden beneficien pflegen exigirt zu werden. Sovil aber die Erhaltung der Brücken, Weeg und Steg, Wildzäun und andere dergleichen, von obigen nicht dependirende, sondern unter dem Nahmen oder Capitul Statt- oder Fleckenschaden alljährlich als real Onera in der Rechnung mit einlauffende passirliche gemeine Auflagen betrifft, so haben die Ausgesessene in allweg das ihrige wie andere in loco begütherte Innwohner nach proportion ihrer Güther mitbeyztragen."

Nach der Instruktion für die Herstellung eines Landessteuerkatasters vom 19. April 1728 sollte den Gemeinden neben dem Rechte, auf Güter, Häuser und Handwerker Kommunschaden umzulegen, noch überlassen werden die Bürgersteuer, Kapitaliensteuer, Wein- und Viehsteuer. Als Besteuerung der in dem Bürgerrecht enthaltenen gemeindebürgerlichen Wohltaten, welche in den Gesetzen die Genüsse von „Trieb und Trab, Weid und Wasser" benannt werden, hatten schon frühe manche Gemeinden bald eine unveränderliche jährliche Abgabe erhoben, bald einen gewissen Anschlag dem direkten Steuerkapital zugefügt. Bei der im Jahre 1713 angefangenen Herstellung eines Landeskatasters sollte das Bürgerrecht mit einer festbestimmten Abgabe in die Landesbesteuerung gezogen werden, jedoch wurde dieses Vorhaben in der Folge fallen gelassen und die Erhebung einer Bürgersteuer wurde den Gemeinden zugewiesen. Als eine Ergänzung der Bürgersteuer wurde nach altem Herkommen von dem Ortsfremden ein „Beisitzgeld" erhoben.

Digitized by Google

Die Kapitalienſteuer trat an Stelle der früher von der Landeskaſſe bezogenen Steuer von Gefällen und durch Hypothek geſicherten Kapitalien im feſten Betrage von $6^2/_3$ % der jährlichen Rente (20 kr. von 5 Gulden). Die Schulden wurden abgezogen. Die Steuer ſollte da eingezogen werden, wo der Eigentümer Bürger oder wo er ſonſt begütert, in Ermangelung dieſer Fälle aber dort, wo er wohnhaft war.

Die Beſteuerung des Wein- und Viehhandels geſchah in der Weiſe, daß das jährlich verkaufte Quantum in gewiſſen Anſchlägen dem Steuerkataſter zugeteilt wurde.

In den Gebieten der früheren Reichsſtädte erfolgte die Umlage der direkten Steuern von altersher vorzugsweiſe in der Form der Vermögensſteuer, der ſogenannten Bede.

In Ulm[1] brachte die Vermögensſteuer um die Mitte des 18. Jahrhunderts 61 400 fl. ein, d. i. mehr als $^3/_8$ aller Staatseinnahmen und erheblich mehr als die *indirekten* Steuern (54 700 fl.). Die Heranziehung geſchah proportionaliter, pro posse, juxta bonorum facultatem, secundum propriam facultatem et bonorum suorum estimationem, demnach in einer der Leiſtungsfähigkeit des einzelnen Rechnung tragenden Weiſe. Dabei fand eine Unterſcheidung nach der Art des Vermögens ſtatt: liegende Güter (Haus, Hof, Acker, Wieſe, Wald, Fiſchwaſſer, Zehnt, Gefälle) zahlten von jedem 100 fl. Werts 15 kr., verzinslich ausgeliehene Kapitalien ſowie Erbzinſe 20 kr., Barſchaft, Schatz- und Sparhafengeld, unverzinsliche Aktivausſtände, wie rückſtändige Zinſen und die Guthaben der Handwerksleute, ferner Lehensnutzungen, Leibgeding und Pfründen, Haus-, Stadel-, Gewölbe- uſw. Zinſen, endlich insbeſondere alles in Kaufmanns-, Kramers-, Handels- und Handwerksgeſchäften angelegte Kapital, ſowie alles des Dienſtes und der Nahrung halber gehaltene Vieh 30 kr. 1709 wurde der Satz der Kapitalien ermäßigt, 1757 alle nicht ertraggebenden Objekte ſteuerfrei gelaſſen. Abzug der Schulden war nicht geſtattet. Mit der Vermögensſteuer verbunden war ſeit alters die Haus- oder Herdſteuer, eine Perſonalſteuer, welcher jeder Bürger oder ſtete Beiwohner mit ſelbſtändiger Haushaltung unterlag; ſie betrug ſeit 1642 1 Reichstaler (= $1^1/_2$ fl.), $^1/_2$ fl. für die Witwen.

In Heilbronn[2], wo die indirekten Abgaben und die ſtädtiſchen Einrichtungen (wie Märkte uſw.) reiche Einnahmen lieferten, war nur ein geringer Teil der Ausgaben auf die Vermögensſteuer umzulegen. Steuerpflichtig war alles Vermögen im Beſitz der Bürger, Bürgerinnen oder verbürgerter Pflegekinder, und zwar das bewegliche wie das unbewegliche, das im Heilbronner Gebiet wie das außerhalb befindliche. 1794 betrug der Ertrag aus der Vermögensſteuer 11 500 fl., aus indirekten Steuern 34 000 fl., bei einer Geſamteinnahme von 126 000 fl. und einer Geſamtausgabe von 119 300 fl.

---

[1] A. Kölle, Die Vermögensſteuer der Reichsſtadt Ulm, Stuttgart 1898.

[2] Beſchreibung des Oberamts Heilbronn II, S. 72, herausg. vom K. Statiſt. Landesamt, Stuttgart. Kohlhammer 1903.

Digitized by Google

In der Reichsstadt Hall[1] unterlagen nach der Beth- u. Steuerordnung vom 30. Dezember 1711 der „beth" „ein jeder Burger und eine jede Burgerin, welche hier in der Stadt angesessen oder sonst in fremden Orten im ledigen Stand sich aufhalten oder in Diensten sein und ein eigen Vermögen haben," ferner „diejenigen Burger und Burgerinnen, welche mit obrigkeitlicher Dispens außerhalb des hallischn Gebiets unter anderer Herrschaft angesessen sind." Die Untertanen auf dem Land bezahlten die „Schatzung". Der Steuer unterlag „alles Hab und Gut in und außer der Stadt, auch in und außer der Zwäng und Bännen gelegen; liegend und fahrend, gewonnen, errungen, ererbt und überkommen Gut, als Häuser, Scheuren, Höf, Feldlehen, Äcker, Wiesen, Weingärten, Baum- und Krautgärten, Fischwasser, Wälder, Egarten und was sonst Liegendes genannt werden mag. Ingleichen Barschaft, Zehenden, Gülten, Sieben, auf Unterpfänder ausgeliehene Kapitalien, samt den bis auf den ersten Tag der einläutenden Steuer verfallenen ganzen Jahreszinsen, wie auch andere Aktiv- und Kurrentschulden; nicht weniger Frucht, Wein, Vieh, Kaufmanns- und andere Waren — in summa alles dasjenige, was jemand nach Abzug seiner Schulden in seinem Vermögen hat und nicht insonderheit ausgenommen ist; auch ohne Abzug eines jährlichen Hausbrauchs an Frucht und Wein." Ausgenommen von der Besteuerung waren die dem Schutz der Stadt und des Bürgers bestimmten Waffen, das Handwerkzeug, allgemeiner Hausrat (Schreinwerk, Küchengeschirr, Bettzeug, Leinen, Kleider), nicht verzinslich angelegte Toten- und andere Geschenke der Kinder, zum Tragen bestimmte Schmuckgegenstände. Der einfache Steuersatz, der aber je nach Bedarf vervielfältigt wurde, betrug bis 1523 ½ fl., von da ab ¼ fl von je 100 fl. Ersetzt wurde diese proportionale Vermögenssteuer bei den weniger Bemittelten (mit weniger als 400 fl. Vermögen) durch eine Personalsteuer im Betrage von 1 fl., den sogenannten „Bürgergulden". Steuervergünstigungen bestanden für Witwen, Waisen, sowie auch für städtische Bedienstete (Stadtknechte, Stadthirten usw.). Die Berechnung des steuerbaren Vermögens hatte nach bestimmten Normen zu erfolgen. Die den Bürgern gehörenden Grundstücke und Gebäude, letztere unter Berücksichtigung der darin betriebenen Gewerbe, wurden von Amts wegen eingeschätzt und katastriert, für das nichtliegenschaftliche Vermögen waren amtliche Taxen festgesetzt, Zehend- und Gülteinkünfte waren nach ihrem wirklichen Jahresertrag mit 5 für 100 zu kapitalisieren, d. h. in ihrem 20fachen Betrag in Rechnung zu stellen, 5 %oige Kapitalien, versicherte wie unversicherte, ebenso das Bargeld mit 80 auf 100 fl. Nennwert, 4 %oige mit nur 64 fl. Anschlag zu berücksichtigen. Unverzinsliche Geschäftsausstände., rückständige Zinsen nur mit 50 % zu besteuern.

B. Die Kommunalbesteuerung im 19. Jahrhundert.

Mit Beginn des 19. Jahrhunderts, welches für Württemberg politisch (namhafte Gebietserweiterungen 1803 durch den Reichsdeputationshauptschluß, 1805, 1809 und 1810, 1806 Erhebung zum Königreich, Aufhebung der alten Verfassung, Vereinigung von Alt- und Neuwürttemberg unter dem Szepter der unumschränkten Gewalt, 1819 konstitutionelle

[1] Württ. Jahrb. f. Statistik u. Landesk. 1901, I, S. 1 ff.

Digitized by Google

Verfassung) und wirtschaftlich (Aufschwung des Handels und Verkehrs, Entwicklung der Industrie) große Umwälzungen und damit nicht nur dem Staat, sondern auch den Selbstverwaltungskörpern neue Aufgaben brachte, traten wesentliche Änderungen in der Gemeindebesteuerung ein.

Als durch das Gesetz vom 1. Oktober 1804 ein allgemeines Umgeld (Getränkeabgabe) eingeführt wurde, fiel die den Gemeinden vermöge „Lagerbücher, besonderer Verordnungen und Entscheidungen oder des bisherigen wohlhergebrachten Besitzstandes" zugestandene Berechtigung zum Bezug des Umgelds (der Weinsteuer) weg. Als sodann durch § 13 des Gesetzes vom 22. Juni 1820 betr. die Abgaben für das Etatsjahr 1819/20 eine staatliche Kapitalsteuer eingeführt worden war, wurde der Einzug der nach der Kommunordnung den Gemeinden zukommenden Kapitalienſteuer untersagt. Diese Untersagung wurde durch § 16 des Gesetzes vom 29. Juni 1826 für die Jahre 1820/23 erneuert.

Durch § 25 des Verwaltungsediktes vom 1. März 1822 wurde bestimmt, daß jede Gemeinde bei der Unzulänglichkeit ihres Gemeindevermögens das Defizit der Gemeindeeinkünfte (den Kommunschaden) nach dem Ortssteuerfuß umzulegen habe. Von diesem Zeitpunkt waren die Gemeinden hinsichtlich der Umlage des Gemeindeschadens, abgesehen von der Erhebung der Bürgersteuer und den wenigen Fällen der Erhebung von Verbrauchsabgaben, auf die Besteuerung von Grundeigentum, Gebäuden und Gewerben beschränkt, wobei übrigens noch zahlreiche Steuerbefreiungen bestanden. Die Ausgaben der Amtskörperschaft[1] waren in Ermanglung oder bei Unzulänglichkeit eigener Fonds durch jährliche Umlagen auf die Gemeinden (Amtsschaden) zu decken.

In Beziehung auf die Befreiung von der Gemeindeschadensumlage trat eine wichtige Änderung ein durch das Gesetz vom 18. Juni 1849, betr. die Ausdehnung des Amts- und Gemeindeverbands auf sämtliche Teile des Staatsgebiets (sog. Neusteuerbarkeitsgesetz), welches die meisten Befreiungen aufhob. Sodann wurde durch den dritten Abschnitt des Gesetzes vom 6. Juli 1849, betr. einige Abänderungen und Ergänzungen der Gemeindeordnung, den Gemeinden wieder das Recht der Besteuerung der Kapitalien unter Ausdehnung der Besteuerung auf Besoldungen und Pensionen eingeräumt und dieses Recht auch den Amtskörperschaften zugestanden. Dagegen wurde durch eben dieses Gesetz die Einführung einer Verbrauchssteuer zugunsten einzelner Gemeinden von dem

[1] Siehe die Anmerkung S. 73.

Digitized by Google

Gesetzgebungsweg abhängig gemacht[1]. Die näheren Bestimmungen über die Kommunalbesteuerung der Kapitalien und Besoldungen wurden durch das Gesetz vom 29. Juli 1849 betr. die Größe der Besteuerung der Kapitalien und Besoldungen für Gemeinden und Amtskörperschaften getroffen. Dieselben wurden dann wieder durch das Gesetz vom 15. Juni 1853 betr. die Besteuerung des Einkommens von Apanagen, Kapitalien und Renten sowie des Dienst- und Berufseinkommens für die Zwecke der Amtskörperschaften und Gemeinden ersetzt. Eine weitere Änderung der Gesetzgebung des Jahres 1849 erfolgte sodann durch das Gesetz vom 5. Oktober 1858, welches die Besteuerung der Amtswohnungen und Besoldungsgüter für die Zwecke der Amtskörperschaften und Gemeinden gewährte.

Mit diesem Gesetz trat in der Kommunalbesteuerung ein Beharrungszustand ein, welcher anhielt, bis es infolge des Gesetzes vom 28. April 1873 betr. die Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer notwendig wurde, die Anwendung der neuen Staatskataster auch für die Amts- und Gemeindebesteuerung durchzuführen, was durch das Gesetz vom 23. Juli 1877 über Besteuerung der Amtskörperschaften und Gemeinden geschehen ist. Durch dasselbe wurde außerdem die Möglichkeit geschaffen, in einzelnen Gemeinden auf Grund einer Königl. Verordnung die Erhebung einer Verbrauchsabgabe von Bier, Fleisch u. Gas einzuführen. Sodann wurde durch das Gemeindeangehörigkeitsgesetz vom 16. Juni 1885 an Stelle der seitherigen, auf die Kommunordnung von 1758 (s. o.) basierten Bürger- und Wohnsteuer eine einheitliche Personalabgabe — Wohnsteuer — eingeführt, ferner durch die Gesetze vom 2. Juli 1889 und 14. April 1893 die Erhebung von örtlichen Zuschlägen zur Hundeabgabe und zur Liegenschaftsakzise ermöglicht und endlich durch Gesetz vom 23. Mai 1890 die Kommunalbesteuerung des Hausiergewerbebetriebs geändert. Die durch die vorgenannten Gesetze geregelte Gemeindebesteuerung hat bis in die jüngste Zeit, d. h. bis zur Gemeindesteuerreform des Jahres 1903, gegolten und soll darum im nachstehenden eingehender behandelt werden.

---

[1] Zwar bestanden in einzelnen Gemeinden auch vordem Verbrauchsabgaben, aber die gesetzliche Grundlage hierzu fehlte. Anläßlich der Beratung einer Eingabe der Bierbrauer Stuttgarts um Schutz gegen die ihnen zugemutete Bezahlung einer städtischen Bierabgabe in der Kammer der Abgeordneten vom 22. Februar 1849 (vgl. Verhdlg. d. Kammer d. Abg. 1848/49, III. Bd. S. 1884) wurde hervorgehoben, daß die Einführung einer derartigen Abgabe an und für sich nicht gerechtfertigt sei.

Digitized by Google

C. Der Rechtszustand vor der Gemeindesteuerreform des Jahres 1903.

1. Die Art der Besteuerung.

a. Die Gemeindesteuern.

Die Gemeindesteuern in Württemberg vor der Gemeindesteuerreform im Jahre 1903 schieden sich, wenn man sie nach der finanzwissenschaftlichen Terminologie rubriziert, in folgende Arten:

1. Vermögens- oder Ertragssteuern,
2. Personal- oder Kopfsteuern,
3. Aufwandsteuern,
4. Verkehrssteuern.

1. An Vermögens- oder Ertragssteuern wurden erhoben Grund-, Gebäude- und Gewerbe- sowie Einkommensteuern.

a) Der durch Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer zu deckende Bedarf der Gemeinden oder der Gemeindeschaden war zu erheben in der Form von Zuschlägen zu den Staatssteuern auf Grund, Gebäude und Gewerbe.

Über die in der Hauptsache heute noch gültige Veranlagung zur staatlichen Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer sei hier in Kürze folgendes erwähnt:

Der Grundsteuer unterliegen alle ertragsfähigen Grundstücke. Mit der Grundsteuer verbunden ist die sogenannte Gefällsteuer, welcher die kraft einer Dienstbarkeit auf dem Grundeigentum haftenden Berechtigungen Dritter und die noch vorhandenen Rechte auf Zehent-, Zins-, Gilt- und Lehengefälle unterliegen. Frei von der Grund- und Gefällsteuer sind die Grundflächen und Höfe der Gebäude, das Staatseigentum und die Krondotation, das Eigentum der Anstalten, welche ganz oder teilweise auf Kosten des Staats zu unterhalten sind, die zum öffentlichen Gebrauch dienenden Flächen, welche dem Eigentümer keinen ökonomischen Nutzen abwerfen, wie z. B. Straßen, Plätze, Feuerweiher u. dgl., Grundstücke und Grundgefälle, welche württembergischen Staats-, Kirchen-, Schulbeamten als Besoldung verliehen sind. Die Steuer ist von demjenigen zu entrichten, welcher in den öffentlichen Urkunden als Eigentümer des Grundstücks oder Rechts eingetragen ist, und zwar ist der Eintrag am Beginn des Etatsjahres für das ganze Jahr entscheidend. Den Maßstab für die Grundsteuer bildet der Grundsteuerreinertrag, wie er durch die in den Jahren 1873—1887 nach dem Gesetz vom 28. April 1873 vollzogene Grundsteuereinschätzung sämtlicher Grundstücke ermittelt worden ist. Bei dieser Grundsteuereinschätzung wurde in folgender Weise verfahren: die Grundstücke, welche nicht Wald sind, wurden zunächst in jeder Gemeinde nach der Kulturart und innerhalb der Kulturarten nach der Ertragsfähigkeit in eine entsprechende Zahl von Klassen eingeteilt. Sodann teilten die vom K. Finanzministerium aus der Mitte der Landwirte ernannten Landesschätzer das ganze Land in Haupt-

Digitized by Google

schätzungsbezirke ein, wobei sie von den geognostischen Verhältnissen, der Meereshöhe, der Bewirtschaftungsweise usw. auszugehen hatten. In jedem solchen Bezirk wählten sie eine Gemeinde aus, in welcher sich alle im Bezirk vorkommenden Verhältnisse vorfanden, die sogenannte Mustergemeinde, und nahmen hier die sogenannte Musterschätzung vor. Sie begannen damit, daß sie die Einteilung in Kulturarten und Kulturklassen prüften und eventuell berichtigten; sodann schätzten sie für jede Kulturart und Klasse den Geldreinertrag des Morgens und Hektars. Sie hatten zu diesem Zweck an der Hand bestimmter vom Gesetz gegebener Anleitungen zuerst den Rohertrag und sodann die Kulturkosten zu ermitteln. Durch Abzug der Kulturkosten vom Rohertrag unter gleichzeitiger Berücksichtigung der Kauf- und Pachtpreise wurde der Reinertrag gefunden. Nach Erledigung der Musterschätzungen wurde in den übrigen Gemeinden die Schätzung von den Bezirksschätzungskommissionen, welche aus dem Vorstand der Bezirkssteuerämter und vier beeidigten Schätzern bestanden, vorgenommen. Diese hatten nur ausnahmsweise eine spezielle Reinertragsermittlung (durch Ermittlung des Rohertrags und der Kulturkosten) vorzunehmen. In der Regel beschränkten sie sich darauf, daß sie von den Verhältnissen der Mustergemeinde des Hauptschätzungsbezirks, zu welchem die zu katastrierende Gemeinde gehörte, persönlich genaue Kenntnis nahmen und sodann bestimmten, welchen Klassen der Mustergemeinden die Klassen der abzuschätzenden Gemeinden gleichstehen. Nach Vollendung der Schätzungen wurde für jede einzelne Parzelle nach Maßgabe ihrer Kulturart und Klasse sowie ihres Flächenraums der jährliche Reinertrag berechnet und als Steuerkapital ins Güterbuch eingetragen. Für die Schätzungen des Reinertrags der Waldungen bildete in der Regel jedes Forstrevier einen Schätzungsbezirk, in jedem Schätzungsbezirk wurde für jede daselbst vorhandene Holz- und Betriebsart von den Landesschätzern eine gewisse Zahl von Reinertragsklassen aufgestellt, für jede Klasse jeder Betriebsart der durchschnittliche jährliche Holzertrag vom Hektar ermittelt und durch Feststellung der durchschnittlichen Holzpreise und der durchschnittlichen Kulturkosten der jährliche Reinertrag gefunden. In die Reinertragsklassen wurden nunmehr die sämtlichen Waldparzellen des Bezirks nach der Standortsgüte eingereiht, und schließlich wurde für jede Parzelle nach Maßgabe der Klasse, in welche sie eingereiht war, und ihres Flächenraums der jährliche Reinertrag berechnet. Die Fortführung des Grundsteuerkatasters findet in der Art statt, daß zu Anfang jedes Steuerjahrs die neusteuerpflichtig gewordenen Grundstücke in die entsprechende Klasse der betreffenden Kulturart eingereiht werden und hiernach ihr Steuerkapital festgestellt erhalten, daß weiterhin analog die von der Steuerpflicht freigewordenen Grundstücke im Kataster gelöscht werden, daß die Veränderungen in der Person der Eigentümer berücksichtigt werden, und daß bei dauernder Veränderung der Kulturart oder des Reinertrags eines Grundstücks eine entsprechende Änderung des Steueranschlags vorgenommen wird.

Der Gebäudesteuer unterliegen alle im Land vorhandenen Gebäude einschließlich ihrer Grundfläche und Höhe, sowie die nicht unter einem Gebäude befindlichen, sondern für sich bestehenden Keller. Steuerfrei sind die zur Krondotation gehörenden und die sonst im Staatseigentum stehenden Gebäude sowie diejenigen, welche zu öffentlichen Zwecken dienen und den Eigentümern keinen ökonomischen Nutzen abwerfen, wie z. B. Kirchen, Spitäler, Rathäuser usw., ferner Gebäude in Feldern, Gärten und Waldungen, welche weder bewohnbar sind noch einem landwirtschaftlichen oder gewerblichen Betrieb dienen, und endlich Gebäude von

Digitized by Google

Anstalten, die ganz oder teilweise auf Kosten des Staates unterhalten werden müssen. Steuerpflichtig ist für das ganze Etatsjahr derjenige, der zu Beginn desselben als Eigentümer in den öffentlichen Urkunden eingetragen ist. Zum Zwecke der Gebäudesteuerveranlagung wurde ein neues Gebäudekataster in der Art hergestellt, daß die Bezirksschätzungskommissionen den Kapitalwert aller einzelnen Gebäude abschätzten, d. h. denjenigen Wert, um welchen ein Gebäude samt Grundfläche und Hofraite nach seiner Lage, Nutzbarkeit, seinem Umfange, Bauzustande, seiner inneren baulichen Einrichtung und nach den übrigen auf den Wert einwirkenden Verhältnissen, jedoch ohne Berücksichtigung der mit dem Gebäude etwa verbundenen nutzbaren Rechte, zur Zeit der Katastrierung vom Besitzer abgegeben werden könnte und einen Käufer finden würde. Das Gebäudekataster unterscheidet sich hiernach vom Grundsteuerkataster dadurch, daß letzteres den jährlichen Ertrag angibt, während ersteres den Kapitalwert feststellt. Wegen der Fortführung des Gebäudekatasters ist bestimmt, daß zu Anfang jedes Steuerjahres die weggefallenen oder von der Steuerpflicht freigewordenen Gebäude im Kataster gelöscht, daß die neuerrichteten und neusteuerpflichtig gewordenen oder die in ihrem baulichen Bestand geänderten Gebäude abgeschätzt, und daß die Veränderungen in der Person der Eigentümer nachgetragen werden. Die neuen Schätzungen werden so vorgenommen, daß sie zu den früheren im richtigen Verhältnis stehen. Sie haben daher nicht den Wert zur Zeit der Schätzung des betreffenden Gebäudes zu ermitteln, sondern den Wert, welchen das Gebäude zur Zeit der allgemeinen Schätzung gehabt hätte. Katasterveränderungen wegen veränderter äußerer Verhältnisse finden nur statt, wenn in einer Gemeinde der Wert sämtlicher Gebäude oder eines Teils derselben um mindestens 20% bleibend erhöht oder vermindert worden ist[1].

Der Gewerbesteuer unterliegen alle im Lande betriebenen Gewerbe, mit Ausnahme der vom Staat betriebenen Gewerbe, des Handels mit Produkten von eigenen oder gepachteten Grundstücken, sowie der Privateisenbahnen, welche der Steuer von Kapital- und Berufseinkommen unterliegen. Die Gewerbesteuer wurde (bis 1904) nach dem doppelten Maßstab des Arbeitsverdienstes und des Gewinns aus dem im Gewerbe umgesetzten Betriebskapital im Wege der Einschätzung bestimmt. Dabei wurden unterschieden die festen oder seßhaften und die Wandergewerbe. Für die Einschätzung der festen Gewerbe waren bestimmend die von den Gewerbetreibenden selbst zu machenden Angaben (Fassionen) über Zahl und Gattung der in dem Gewerbe verwendeten Gehilfen und über die Größe des in demselben angelegten Betriebskapitals. Mit Benutzung dieser Angaben schätzte sodann die Schätzungskommission den persönlichen Arbeitsverdienst sowie den in Prozenten auszudrückenden Ertrag aus dem von der Kommission festgestellten Betriebskapital. Für die Einschätzung des persönlichen Arbeitsverdienstes waren sogenannte Klassentafeln gegeben, das sind bestimmte, unter Berücksichtigung der Einwohnerzahl des Betriebsorts, der Höhe des verwendeten Kapitals und der Zahl der Hilfspersonen normierte Sätze. Jedoch wurde das so ermittelte Arbeitsverdienst nicht ganz in das Kataster aufgenommen, sondern von den ersten 850 Mk. nur 1/10, von den zweiten 850 Mk 2/10, von den dritten 850 Mk. 4/10, von den vierten 850 Mk. 8/10 und von

[1] Tatsächlich hat auf Grund dieser Bestimmung eine Neueinschätzung der Gebäude niemals stattgefunden.

Digitized by Google

dem weiteren Einkommen der volle Betrag. Ebenso bleibt der Kapitalertrag bei der Steuerberechnung außer Betracht., wenn das verwendete Kapital nicht über 700 Mk. beträgt.

In etwas anderer Weise war die Besteuerung der Wandergewerbetreibenden, wobei zwischen Wanderlager und Hausierhandel unterschieden wurde, geregelt. Neugeordnet wurde die Wandergewerbesteuer durch das Gesetz vom 15. Dezember 1899 (Reg.-Bl. S. 1163), welches noch heute in Wirksamkeit ist. Danach bemißt sich die Steuer vom Wandergewerbebetrieb nach einem bestimmten in Nummern und Abteilungen mit verschiedenen Steuersätzen eingeteilten Tarif. Die Steuer erfolgt auf Grund der Anmeldung des Steuerpflichtigen und nach Erhebung sonstiger Anhaltspunkte, welche für die Bemessung der Steuer als erforderlich angesehen werden.

Die staatlichen Steuern aus Grund, Gebäude und Gewerbe waren bis zum Jahre 1887 sog. Repartitionssteuern, d. h. der durch die drei Steuern jährlich aufzubringende Gesamtertrag wurde jedesmal durch Finanzgesetz bestimmt und dann auf die Steuerpflichtigen in bestimmtem Verhältnis repartiert, und zwar zuletzt so, daß von dem Grundeigentum und den Gefällen $^{13}/_{24}$, von Gebäuden und Gewerben zusammen $^{11}/_{24}$ und zwar je die Hälfte zu tragen war. Von 1887 ab wurden die Steuern jedoch in sogenannte Quotitätssteuern umgewandelt; zu diesem Zwecke wurde das Gebäudekataster aus einem Kapitalkataster in ein Ertragskataster verwandelt, dadurch, daß 3 % des Wertes der Gebäude als ihre Rente angenommen wurden. Der Steuerfuß wurde für alle Steuern gleichmäßig zu 3,9 % festgesetzt, von 1889 ab auf 3,5 % ermäßigt, von 1894 ab wieder auf 3,9 % erhöht, um bis 1. April 1905, dem Tage des Inkrafttretens der neuen Steuergesetze, auf dieser Höhe zu verharren. Die Einführung eines solchen gleichen Steuerfußes für die drei Steuern hatte die unmittelbar praktische Wirkung, daß, während das Steueraufbringen im ganzen mit annähernd $8^3/_4$ Mill. Mk. im wesentlichen das gleiche geblieben war, wie in dem vorangegangenen Jahrzehnt, die Grund- und Gefällsteuer um rund 1 Mill. Mk., d. i. um 21,73 %, ermäßigt werden konnte, wogegen die Gebäudesteuer um rund $^1/_4$ Mill. Mk. = 12,95 %, die Gewerbesteuer um $^3/_4$ Mill. Mk. = 36,9 % sich erhöhten.

Zu erwähnen ist noch, daß die Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuern von den Gemeinden erhoben wurden, und daß die Gemeinden für den richtigen und sicheren Eingang der Steuern zu haften hatten.

Inbetreff der Gemeindezuschläge zu den staatlichen Steuern auf Grund, Gebäude und Gewerbe war nun bestimmt, daß diese Zuschläge, d. h. der sogenannte Gemeindeschaden nur gleichzeitig auf alle drei Steuern gelegt werden konnte. Auch das gegenseitige Beitragsverhältnis der drei Steuerquellen war für die Regel dasselbe wie bei den entsprechenden staatlichen Ertragssteuern. Nur ausnahmsweise konnte[1] in Gemeinden von mehr als 4000 Einwohnern mit Genehmigung des K. Ministeriums des Innern das Gewerbekataster bis zu 15 % der gesamten Umlagesumme entlastet werden, welcher Betrag dann den beiden

[1] Art. 17 des Gesetzes vom 23. Juli 1877, später in der Fassung des Gesetzes vom 14. Juni 1887.

Digitized by Google

andern Katastern oder dem Gebäudekataster zuwuchs. Von dieser Befugnis ist jedoch nur in beschränktem Maße (hauptsächlich von den größeren Städten) Gebrauch gemacht worden. Eine gesetzliche Grenze für die zulässige Höhe der Gemeindezuschläge zu der staatlichen Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer bestand nicht. Die Bestimmungen über Steuerpflicht und Steuerbefreiungen waren, abgesehen von der Strafpflicht des Staates gegenüber den Gemeinden, im wesentlichen die gleichen wie für die staatliche Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer nach dem Gesetz vom 28. April 1873.

Abweichungen bestanden nur in folgenden Punkten:

α) Von der Staatssteuer waren befreit[1] alle zu der sogenannten Krondotation[2] gehörenden Grundstücke und Gebäude samt Zugehör, von der Gemeindesteuer dagegen[3] nur die in der Krondotation begriffenen Königlichen Schlösser samt den dazu gehörigen Gärten und Anlagen.

β) frei von der Staatssteuer[4] waren „das Eigentum des Staates und der ganz oder teilweise auf Kosten des Staats zu unterhaltenden Anstalten, insbesondere auch die vom Staate selbst betriebenen Gewerbe", während von der Gemeindesteuer nur befreit waren[5] die auf Rechnung des Staats betriebenen Salinen und Hüttenwerke, sowie der Eisenbahnbetrieb, jedoch vorbehältlich des Rechts der Gemeinden, sowohl die bei solchen Anstalten befindlichen Gebäude als auch die dazu gehörende Grundfläche, mochte letztere angebaut sein oder nicht, verhältnismäßig mit Grund- und Gebäudesteuer zu belegen. Seit 1. April 1901 ist auch der Gewerbebetrieb der staatlichen Salinen und Hüttenwerke der Besteuerung der Gemeinden und Amtskörperschaften unterworfen[6].

---

[1] Art. 2 Ziff. I 1 des Gesetzes vom 28. April 1873.

[2] Die Krondotation besteht aus einem bestimmten Komplex teilweise früher zum Familienfideikommiß gehöriger, teilweise nach dem Tode des Königs Friedrich I. (1816) vom Staat erworbener Grundstücke, Gebäude, Rechte, Juwelen, Silberzeug, Kunstgegenstände, Bücher, Karten und Mobilien, deren Genuß dem Könige zusteht. Dagegen ist das Hofdomänenkammergut nur Privateigentum der Königlichen Familie, dessen Verwaltung und Benutzung dem König zusteht, und welches zu den allgemeinen Landeslasten seinen Beitrag zu liefern hat, und zwar soweit es früher steuerfrei war, gleich anderen derartigen Gütern.

[3] Art. 2 des Gesetzes vom 23. Juli 1877 in Verbindung mit Art. 8 Ziff. 2 des Gesetzes vom 18. Juni 1849, betreffend die Ausdehnung des Amts- und Gemeindeschadens auf sämtliche Teile des Staatsgebiets.

[4] Art. 2 Ziff. I 2 des Gesetzes vom 28. April 1873.

[5] Art. 2 des Gesetzes vom 23. Juli 1877 in Verbindung mit Art. 9 des Gesetzes vom 18. Juni 1849.

[6] Gesetz vom 22. Juni 1900 (Reg.-Bl. S. 499).

Digitized by Google

γ) Der Staatssteuer waren nicht unterworfen Gebäude[1], soweit sie zu öffentlichen Zwecken dienten, ohne dem Eigentümer einen ökonomischen Nutzen abzuwerfen, von der Gemeindesteuer dagegen[2] blieben frei Gebäude, welche ihrer Hauptbestimmung nach zu öffentlichen Zwecken dienten, ohne dem Eigentümer einen ökonomischen Nutzen abzuwerfen.

δ) Der staatlichen Grundsteuer unterlagen nicht[3] die den Beamten und Dienern des Staats-, Kirchen- und Schuldienstes als Besoldung verliehenen Grundstücke und nutzbaren Rechte, von der Gemeindesteuer (d. h. der Gemeindeumlage) dagegen waren befreit Güter und Gefälle, deren Genuß zu dem Diensteinkommen eines öffentlichen Dieners gehört, insoweit als die Staatssteuer, welche im Fall ihrer Steuerpflichtigkeit darauf fallen würde, den Betrag von 20 Mk. nicht übersteigt[4].

ε) Der Grund- und Gebäudebesitz sowie der Gewerbebetrieb der Privateisenbahnen war frei von der staatlichen Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer[5], während die für diese Bahnen bestimmten Gebäude und Grundflächen, gleichviel ob letztere angebaut waren oder nicht, der Gemeindeumlage unterlagen[6].

Auch die Wandergewerbe waren gemeindesteuerpflichtig. Nach dem für die Staatsbesteuerung noch heute maßgebenden Gesetz vom 15. Dezember 1899[7] fand die Besteuerung der Wandergewerbe für Gemeindezwecke in der Form von Zuschlägen zur staatlichen Wandergewerbesteuer statt, und die Höhe dieser Zuschläge hatte sich nach dem gleichen prozentualen Verhältnis zur staatlichen Wandergewerbesteuer zu bemessen, in welchem der auf das stehende Gewerbe entfallende Gemeindeschaden zu der staatlichen Gewerbesteuer stand.

b) Was den durch die Einkommensteuer gedeckten Bedarf anlangt, so galt auch hier der Grundsatz, daß dieselben Einkommensarten und Einkommensteile gemeindesteuerpflichtig waren, welche der Staatseinkommensteuer unterlagen.

Der Staatseinkommensteuer, welche bis zu der Steuerreform des Jahres 1903 durch das Gesetz vom 19. September 1852, betr. die Steuer von Kapital-, Renten-, Dienst- und Berufseinkommen, sowie durch die Gesetze vom 20. August 1861,

[1] Art. 2 Ziff. I 5 des Gesetzes vom 28. April 1873.

[2] Art. 8 Ziff. 1 des Gesetzes vom 18. Juni 1849.

[3] Art. 2 Ziff. II 4 des Gesetzes vom 28. April 1873.

[4] Art. 2 des Gesetzes vom 23. Juli 1877 in Verbindung mit Art. 3 des Gesetzes vom 5. Oktober 1838 betr. die Besteuerung der Amtswohnungen und Besoldungsgüter öffentlicher Diener für Zwecke der Amtskörperschaften und Gemeinden.

[5] Art. 2 Ziff. II 2 des Gesetzes vom 28. April 1873.

[6] Art. 3 des Gesetzes vom 23. Juli 1877.

[7] S. o. S. 66.

Digitized by Google

30. März 1872 und 24. Juni 1875 betr. nachträgliche Abänderungen des Gesetzes von 1852, geregelt war, unterlagen die Bezüge der Mitglieder des Königlichen Hauses an Apanagen, Sustentationen, Nadelgeldern und Wittumen, das Einkommen aus verzinslichen, im In- und Auslande angelegten eigentümlichen oder nutznießlichen Kapitalien, verzinslichen oder unverzinslichen Zielforderungen, das Einkommen aus Renten (Leibgedingen, Leibrenten, Zeitrenten, Renten und Dividenden aus auf Gewinn berechneten Aktienunternehmungen), sowie der Ertrag der Privateisenbahnen, endlich das Dienst- und Berufseinkommen jeder Art, sei es fester Gehalt oder Honorar oder Lohn oder Gebühr. Soweit das Einkommen in Naturalien besteht, waren dieselben in Geldwert umzurechnen. Maßgebend für die Einkommensteuer war, abgesehen von der Apanagensteuer, welche durch die obere Steuerbehörde festgestellt wird, die am Anfang des Steuerjahres (1. April) abzugebende Erklärung (Fassion) des Steuerpflichtigen über den Jahresertrag des Einkommens, wobei das feste, ständige Einkommen nach dem Stande vom 1. April, das veränderliche, wechselnde nach dem Ergebnis des vorangegangenen Jahres anzugeben war. Als steuerbarer Betrag galt bei den Apanagen sowie bei den Kapitalien und Renten der volle Jahresbetrag nach dem Stande vom 1. April, ohne Abzug von Passivzinsen oder Schulden, bei dem Dienst- und Berufseinkommen von einem jährlichen Gesamteinkommen bis 850 Mk. einschließlich 1/10, von den Mehrbeträgen von 850 Mk. bis 1700 Mk. 2/10, von 1700 Mk. bis 2550 Mk. 4/10, von 2550 Mk. bis 3400 Mk. 8/10, von dem weiteren Einkommen der ganze Betrag. Steuerfrei waren die Löhnung und Verpflegung der Soldaten und Unteroffiziere, der Landjäger, Forst-, Steuer- und Zollgrenzwächter, sowie jedes einen jährlichen Betrag von 350 Mk. nicht übersteigende Diensteinkommen sowie die Kapitaleinkünfte des Staates, der ganz oder teilweise auf Kosten des Staats unterhaltenen Anstalten, der Schulfonds, der öffentlichen Witwen- und Waisenkassen, der öffentlichen Sparkassen, die Einkünfte, welche aus öffentlichen Sparkassen bezogen werden und die einen Jahresertrag von 350 Mk. nicht übersteigenden Renten derjenigen Witwen, Waisen und gebrechlichen Personen, welche kein weiteres Einkommen beziehen. Die Festsetzung des Betrags der Steuern erfolgte je durch Finanzgesetz und betrug von 1858—1867 4 %, 1868—1870 4,4 %, von 1871 bis zur Steuerreform 1903 4,8 %.

Während die Gemeindeumlage auf Grund, Gebäude und Gewerbe in unbeschränktem Maße erfolgen konnte, war die Inanspruchnahme der Einkommensteuer als Steuerquelle für die Gemeinden in mehrfacher Hinsicht gesetzlich beschränkt. Zunächst durften nur diejenigen Gemeinden eine Einkommensteuer erheben, welche auch Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuern erhoben. Sodann durfte der Gesamtbetrag der von einer Gemeinde erhobenen Einkommensteuer zu dem Gesamtbetrag, welchen sie an Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer erhob, höchstens in demselben Verhältnis stehen, in welchem die von ihren Einwohnern an den Staat gezahlte Einkommensteuer zu der von denselben an den Staat gezahlten Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer stand. Neben diesem relativen Maximum der Steuer war endlich auch ein absolutes Maximum festgestellt,

Digitized by Google

indem an Einkommensteuer für die Gemeinde und Amtskörperschaft[1] keinesfalls mehr als 1 % des der Staatssteuer unterliegenden Einkommensbetrags erhoben werden durfte. Von diesem einen Prozent durfte die Amtskörperschaft höchstens 1/3, die Gemeinde den Rest erheben.

2. Personal- oder Kopfsteuern, welche ohne Rücksicht auf die Steuerfähigkeit von jeder Person, welche gewisse Eigenschaften besitzt, erhoben werden, waren die sogenannte Wohnsteuer und die Rekognitionsgebühr. Wohnsteuer wurde von allen im Gemeindebezirk wohnenden und selbständig auf eigene Rechnung lebenden Personen erhoben. Sie durfte für die Regel betragen für einen Mann

in Gemeinden I. Klasse[2] bis zu 4 Mk.,
„ „ II. „ [3] „ „ 3 „
„ „ III. „ [4] „ „ 2 „

und für eine selbständige Frauensperson je die Hälfte. Unteroffiziere, Soldaten und Landjäger sind frei. Rekognitionsgebühr hatten diejenigen Bürger einer Gemeinde zu entrichten, welche über 25 Jahre alt sind und nicht in der Gemeinde wohnen. Sie war im gleichen Betrag wie die Wohnsteuer zu entrichten, konnte aber, wenn die Gemeinde Nutzungen gewährte, auf das Doppelte festgesetzt werden. Die Erhebung der Wohnsteuer und der Rekognitionsgebühr bedurfte keiner besonderen staatlichen Genehmigung; auch war sie unabhängig von einem aus dem Vorhandensein eines Defizits der Gemeindeeinkünfte abgeleiteten Bedürfnis.

3. An Aufwandsteuern, das sind Steuern von Gegenständen des Verbrauchs und des Nutzvermögens, wurden für die Zwecke der Gemeinden erhoben Abgaben von Bier, Fleisch und Gas sowie von Hunden. Bezüglich der Abgabe von Bier, Fleisch und Gas war durch das Gesetz vom 23. Juli 1877 Art. 18 und 19 folgendes bestimmt: Gemeinden, welche zur Deckung ihrer Ausgaben einen größeren Gemeindeschaden (Steuer auf Grund, Gebäude und Gewerbe) umlegen mußten, als daselbst für den Staat Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer erhoben wurde, konnten durch Königliche Verordnung die Erlaubnis zur Erhebung einer örtlichen Abgabe von Bier, Fleisch und Gas erhalten, und zwar von allen drei genannten Gegenständen oder nur von einzelnen derselben. Die Erhebung war aber nur auf solange zulässig, als daneben ein Gemeindeschaden von mindestens 50 % der Staatssteuern erhoben wurde. Der

[1] Die Besteuerungsrechte der Amtskörperschaften s. u.
[2] Die Städte von mehr als 5000 Einwohnern.
[3] Die Gemeinden von mehr als 1000 Einwohnern.
[4] Alle übrigen Gemeinden.

Digitized by Google

höchste Betrag der örtlichen Verbrauchsabgabe ist für Fleisch auf 6 Mk. für 100 kg, für Bier auf 65 Pf. für 100 l und für Gas auf 4 Pf. für 1 cbm festgesetzt worden. Die Biersteuer war als eigentliche Biersteuer nur von dem außerhalb der Gemeinde fabrizierten Bier zu erheben, von dem innerhalb der Gemeinde fabrizierten dagegen als Zuschlag zu der Staatsmalzsteuer. Von der Gassteuer hatte der Verbrauch der Zivilliste und der Staatsanstalten freizubleiben.

Die seit dem Anfang des 19. Jahrhunderts bestehende Hundesteuer war von Anfang an auch schon den Gemeindezwecken nutzbar gemacht. Das Gesetz vom 18. Juli 1824 (Reg.Bl. S. 516), welches die Abgabe zu 24 kr. bis 4 fl. für einen Hund festsetzte, bestimmte, daß die Ortsarmenkassen den vierten Teil von dem Ertrag der Abgabe im Gemeindebezirk zu empfangen hatten. Durch die Gesetze vom 16. Januar 1874 und 20. Juni 1875 ist die Abgabe für jeden über drei Monate alten Hund auf 7 Mk. festgesetzt worden (wozu späterhin noch ein staatlicher Zuschlag von 1 Mk. kam), wovon die Hälfte (3 Mk. 50 Pf.) in die Ortsarmenkasse der Gemeinde zu fließen hatte. Durch das Gesetz betr. die Erhebung eines Zuschlags zur Hundeabgabe durch die Gemeinden vom 2. Juli 1889 (Reg.-Bl., S. 215) wurde, um die regelmäßigen Einnahmen der meist schwer belasteten Ortsarmenkassen zu vermehren und zugleich der statistisch nachgewiesenen fortdauernden, für das Publikum zumal in größeren Städten überaus lästigen Zunahme der Hunde entgegenzutreten, den Gemeinden das Recht eingeräumt, von den im Gemeindebezirk wohnenden Hundeinhabern einen örtlichen Zuschlag zu der staatlichen Abgabe für Rechnung der Ortsarmenkassen bis zum Höchstbetrag von 12 Mk. für den Hund zu erheben. Die Erlaubnis zur Erhebung dieses Zuschlags wurde auf Grund eines Beschlusses der Gemeindevertretung (bürgerlichen Kollegien) durch das Ministerium des Innern erteilt. Der örtliche Zuschlag war mit der staatlichen Hundeabgabe durch die Staatsbehörde anzusetzen und einzuziehen. Die Vorschriften, welche in Beziehung auf die Erhebung, Verjährung, auf Nachlaß und Rückvergütung usw. für die Staatssteuer in Anwendung kamen, erstreckten sich auch auf diesen Zuschlag.

4. Als Verkehrssteuer gelangte zur Erhebung eine Steuer auf Liegenschaftsveräußerungen, und zwar wiederum als Zuschlag zu der staatlichen Abgabe auf Liegenschaftsveräußerungen.

In Württemberg unterliegt seit dem Jahre 1824 der Liegenschaftsumsatz der staatlichen Besteuerung. Bis zur Einführung des neuen Bürgerlichen Gesetzbuches beruhte diese Umsatzsteuer, die sogenannte Liegenschaftsakzise (weil sie sich an einen Vertrag anlehnte, auch Kontraktakzise genannt), auf den Gesetzen betr. die Akzise-

Digitized by Google

abgabe vom 18. Juli 1824 (Reg.-Bl. S. 499) und vom 18. September 1852 (Reg.-Bl. S. 243). Danach waren der Liegenschaftsakzise unterworfen alle (dem gemeinderätlichen oder gerichtlichen Erkenntnis unterliegenden) Veräußerungen von Grundstücken, Gebäuden, Grundgefällen, ewigen Renten und Realgerechtigkeiten. Frei von der Liegenschaftsakzise waren insbesondere Eigentumsveränderungen, welche zum Behuf von Güterzusammenlegungen für die Zwecke einer Markungs- oder Gewandregulierung oder zum Behuf von Feldwegregulierungen oder von Wässerungsanlagen vorgenommen werden. Die Grundlage für die Steuerberechnung bildete der Kaufpreis oder der Wert der denselben vertretenden Gegenleistung. In den akzisepflichtigen Kaufpreis war auch der Wert der dem Käufer etwa anbedungenen „Abgaben" (Nebenleistungen) wie Leibgedinge, Wohnungsrechte usw. einzurechnen, sowie bei Gesamtverkäufen auch der Wert der mitverkauften Fässer, Gewerbegerätschaften usw, wogegen der Wert des in Gesamtverkäufen mitverkauften Viehs, sowie das bei einem Verkaufe an der Kaufsumme etwa abrechenbare Heiratgut nicht akzisepflichtig war. Mit Einführung des Bürgerlichen Gesetzbuches vom 1. Januar 1900 ist die Besteuerung des Umsatzes von Grundstücken auf andere Grundlagen gestellt und durch das Gesetz vom 28. Dezember 1899 (Reg.-Bl. S. 1254) neugeordnet werden. Der Gegenstand und der Umfang der Besteuerung ist zwar im wesentlichen der gleiche geblieben, aber im einzelnen hat das neue Gesetz manche Änderungen mit sich gebracht. Namentlich hat es eine Reihe von persönlichen und sachlichen Steuerbefreiungen eingeführt, welche über das Recht der seitherigen Steuerexemtionen nicht unwesentlich hinausgehen: insbesondere sind die den Wert von 120 Mk. nicht übersteigenden Erwerbungen, deren Zahl im Jahre 1895 14 138 oder nahezu $^1/_6$ sämtlicher Besitzwechsel ausmachte, von der Besteuerung ausgeschlossen. Ferner sind die mit einem gewerblichen und landwirtschaftlichen Anwesen erworbenen Vorräte (Rohstoffe, Erzeugnisse, Warenlager) nicht mehr der Besteuerung unterworfen, und wenn mit einem Grundstück Zubehörden verkauft werden, so kann der Steuerpflichtige nicht bloß den Wert des Viehs, sondern auch den der Vorräte usw. in Abzug bringen. Eine erhebliche Steuervergünstigung haben sodann die sogenannten Kindskäufe erfahren, d. h. diejenigen Erwerbungen, welche Abkömmlinge von ihren Eltern oder Voreltern durch ein steuerpflichtiges Rechtsgeschäft machen, indem aus diesen Kindskäufen nur die Hälfte der Umsatzsteuer zu entrichten ist, falls der steuerpflichtige Wert den Betrag von 20 000 Mk. nicht übersteigt.

Die staatliche Liegenschaftsabgabe betrug von 1824 bis 1869 1 %, von 1870 ab 1,2 % des steuerpflichtigen Wertes.

Die Erhebung eines Gemeindezuschlags zu der staatlichen Umsatzsteuer durfte nur dann erfolgen, wenn die zur Bestreitung der Gemeindebedürfnisse durch Umlagen auf Grundeigentum, Gebäude und Gewerbe aufzubringenden Mittel den Betrag der Staatssteuer überstiegen. Die Erlaubnis zur Erhebung des Zuschlags wurde auf Grund eines Beschlusses der bürgerlichen Kollegien durch das Ministerium des Innern im Benehmen mit dem Finanzministerium für eine bestimmte Zeitdauer erteilt. Der Ansatz und der Einzug der Zuschläge zu der staatlichen Umsatzsteuer geschah mit dieser durch die Staatssteuerbehörden, wofür die Gemeinden an

Digitized by Google

die Staatskasse eine Vergütung zu leisten hatten. Der Höchstbetrag des örtlichen Zuschlags war auf 80 Pf. von je 100 Mk. des der staatlichen Steuer unterliegenden Kaufpreises oder des Wertes der denselben vertretenden Gegenleistung bestimmt.

b. Die Amtskörperschaftssteuern.

Die Amtskörperschaft ist der zur Selbstverwaltung seiner Angelegenheiten berufene, mit Rechtsfähigkeit ausgestattete Verband der zu dem Oberamtsbezirk gehörenden Gemeinden. Der Amtskörperschaft kommt die Pflege der gemeinschaftlichen Interessen der Gemeinden und der Angehörigen des Bezirks zu; sie verwaltet die ihr hierdurch erwachsenden Angelegenheiten selbständig innerhalb der durch die Gesetze festgesetzten Schranken. Ihre hauptsächlichsten Aufgaben und Leistungen sind: die Kosten der Erhebung der Brandversicherungsbeiträge für die staatliche Gebäude-Brandversicherungsanstalt, Einrichtung und Erhaltung der oberamtlichen Gefängnisse, sowie die Verpflegung der Gefangenen in denselben, die Bestreitung der Kosten des Militärersatzgeschäftes, soweit solche auf Zivilfonds entfallen und nicht auf die Staatskasse übernommen sind, namentlich aber die Landarmenpflege im Bezirke, die Leistungen der Landlieferungen im Sinne des § 16 des Reichsgesetzes über die Kriegsleistungen vom 13. Juni 1873, die Leistungen von Hand- und Fuhrfronen beim Abräumen des Brandplatzes nach großen Brandfällen, Bau und Unterhaltung von Straßen, Pflege landwirtschaftlicher Interessen, Unterstützung von Bildungs- und gewerblichen Lehranstalten, Errichtung von Bezirkskrankenhäusern, Armenbeschäftigungsanstalten u. dergl.

Die Ausgaben der Amtskörperschaften, d. h. der sogenannte Amtsschaden, wurden, soweit nicht der Ertrag des eigenen Vermögens zur Deckung derselben ausreichte, durch folgende Steuern aufgebracht:

1. Zunächst und in erster Linie erfolgte die Umlage des Amtsschadens wie diejenige des Gemeindeschadens auf Grundeigentum, Gebäude und Gewerbe, und es hatten deshalb genau die gleichen Steuerobjekte sowohl die Gemeindeschadens- als die Amtsschadensumlage zu tragen. Bei der Austeilung des Amtsschadens auf die einzelnen Gemeinden war das gegenseitige Beitragsverhältnis der einzelnen Steuerquellen das gleiche wie bei der Staatssteuer.

2. Eine Ergänzung der Umlage auf Grundeigentum, Gebäude und Gewerbe bildete wie bei den Gemeinden die Besteuerung des Einkommens von Apanagen, Kapitalien und Renten sowie des Dienst- und Berufseinkommens. Die Besteuerung erfolgte gemeinsam mit derjenigen seitens der Gemeinden in der Weise, daß die Amtskörperschaft höchstens $^1/_8$ % des steuerbaren Einkommens beanspruchen durfte. Innerhalb dieses Rahmens richtete sich im einzelnen Falle die zulässige Höhe nach der Höhe des Amtsschadens verglichen mit dem Verhältnis des Betrags der staatlichen Kapital- usw. Steuer zu dem Betrag der staatlichen Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer.

Digitized by Google

3. Eine weitere Steuerquelle für die Amtskörperschaften bildete die Wandergewerbesteuer, welche bis zum Inkrafttreten des Gesetzes vom 15. Dezember 1899[1] durch das Gesetz vom 23. Mai 1890 betr. die Kommunalbesteuerung des Hausiergewerbebetriebs in folgender Weise geordnet war:

α) Diejenigen Personen, welche ein steuerpflichtiges Wandergewerbe betrieben, ohne in Württemberg einen Wohnsitz zu haben, hatten an die Amtskörperschaft desjenigen Bezirks, in welchem sie ihren Steuerschein lösten, eine Wandergewerbesteuer zu entrichten, deren Höhe abhängig war von der Höhe der Belastung der stehenden Gewerbe des Bezirks durch den Amtsschaden und den durchschnittlichen Gemeindeschaden.

β) Diejenigen Personen, welche ein steuerpflichtiges Wandergewerbe betreiben und eine staatliche Wandergewerbesteuer von wenigstens 5 Mk. entrichten, hatten außer der ordentlichen kommunalen Wandergewerbesteuer in jedem Oberamtsbezirk, auf welchen sie ihren Gewerbebetrieb ausdehnten, eine Abgabe an die Amtskörperschaft — Ausdehnungsabgabe — zu entrichten, welche den fünften Teil der ihnen angesetzten staatlichen Wandergewerbesteuer betrug.

Durch das Gesetz vom 18. Dezember 1899 (Reg.-Bl. S. 1163)[1] wurde diese Abgabe neu geregelt und zwar in der Form von Zuschlägen zu der staatlichen Wandergewerbesteuer. Danach hatte sich die Höhe der für die Amtskörperschaft zu erhebenden Wandergewerbesteuer zu bemessen nach dem gleichen prozentualen Verhältnis zur staatlichen Wandergewerbesteuer, in welchem der auf das stehende Gewerbe entfallende Amtsschaden zu der staatlichen Gewerbesteuer steht.

Sonstige Steuerquellen standen den Amtskörperschaften nicht zur Verfügung.

2. Die statistischen Ergebnisse dieser Besteuerung.

Untersucht man, in welchem Maße die verschiedenen Steuerquellen zur Deckung der Bedürfnisse der Gemeinden und Amtskörperschaften beigetragen haben, und unterscheidet man hierbei zwischen direkten Steuern (Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer — Kapital- und Diensteinkommensteuer — Wohnsteuer) und indirekten Steuern (Verbrauchsabgabe von Bier, Fleisch und Gas, Hundesteuer, Liegenschaftsakzise), so ergibt sich auf Grund der vorliegenden Statistik[2] folgendes:

[1] Siehe auch oben S. 66.

[2] Verhandl. der Württ. Kammer d. Abg. 35. Ldtg. II. Beil.-Bd. S. 431 ff. — Statist. Handb. f. d. Königr. Württemberg, Jahrg. 1904/05 S. 219.

Digitized by Google

Direkte Steuern.

1. Den Kern- und Hauptbestandteil des württembergischen Gemeindesteuerwesens bildete bis zum Jahre 1905, wie in dem Abschnitt I C 1 geschildert worden ist, der sogenannte Gemeinde- und Amtsschaden, d. h. die Umlage des anderweitig nicht gedeckten Defizits der Einkünfte auf Grundeigentum, Gebäude und Gewerbe. In welcher Weise die Höhe des Amts- und Gemeindeschadens von 1831—1904 gestiegen ist, zeigen die nachstehenden Zahlen:

Rechnungsjahr	Staatssteuern	Körperschaftssteuern			In % der Staatssteuer haben betragen		
		Amtsschaden	Gemeindeschaden	Zusammen	Amtsschaden	Gemeindeschaden	beide zusammen
	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	%	%	%
1831	4 419 373	709 995	1 318 337	2 028 332	16,1	29,8	45,9
1843	3 398 207	767 115	2 215 179	2 982 294	22,6	65,2	87,8
1859	5 090 524	989 550	3 490 890	4 480 440	19,4	68,6	88,0
1869	5 636 521	1 018 624	4 945 511	5 964 135	18,1	87,7	105,8
1879	8 715 160	2 018 718	10 489 980	12 508 698	23,2	120,4	143,5
1890	8 370 292	3 082 437	12 794 000	15 876 437	36,8	152,8	189,6
1895	10 026 069	3 683 042	15 130 568	18 831 610	36,7	150,9	187,6
1899	10 781 358	4 123 096	17 641 161	21 764 257	38,2	163,6	201,8
1902	11 718 641	4 525 413	21 226 067	25 751 480	38,6	181,1	219,7
1904	11 817 048	4 957 613	23 034 163	27 991 776	42,0	194,9	236,9

In die Augen fallend ist die überaus starke Steigerung des Amts- und Gemeindeschadens. Während von 1831—1904 die Staatssteuer auf Grund-, Gebäude und Gewerbe von 4 419 373 Mk. auf 11 817 048 Mk., d. i. auf das 2,67fache gestiegen ist, ist die Körperschaftssteuer auf diese drei Steuerobjekte von 2 028 332 Mk. auf 27 991 776 Mk., d. i. auf das 13,8fache gewachsen. Im Jahre 1831 betrug im ganzen Land der Amts- und Gemeindeschaden noch nicht einmal die Hälfte (45,9 %) der Staatssteuer, dagegen im Jahre 1904 das 2,4fache.

Nicht alle Gemeinden erheben Gemeindeschaden; die Zahl der Gemeinden, welche ihre Ausgaben aus dem Ertrage ihres eigenen Vermögens zu decken in der Lage waren, betrug im Jahre 1875 231, im Jahre 1895 noch 115, d. i. 6 % sämtlicher Gemeinden des Landes (im ganzen 1911), mit einer Bevölkerung von 95 317, d. i. 4,6 % der Landesbevölkerung. Auf die vier größeren Verwaltungsbezirke (Kreise) verteilten sich im Jahre 1895 die 115 Gemeinden in folgender Weise:

Digitized by Google

Kreise	Gemeinden ohne Gemeindeschadensumlage			
	Zahl der Gemeinden		Bevölkerung	
		%		%[1]
Neckarkreis	25	6,3	23 549	3,4
Schwarzwaldkreis	77	14,9	58 866	12,0
Jagstkreis	8	1,9	7 342	1,8
Donaukreis	5	0,9	5 560	1,1
Württemberg	115	6,0	95 317	4,6

Am zahlreichsten sind die Gemeinden ohne Gemeindeschadensumlage im Schwarzwaldkreis, wo sie nicht weniger als 15 % aller Gemeinden ausmachten, und innerhalb dieses Kreises wiederum sind sie am häufigsten in den im Herzen des Schwarzwaldes gelegenen Bezirken Calw und Freudenstadt.

Oberämter	Gemeinden überhaupt		Gemeinden ohne Gemeindeschadensumlage			
			Zahl		Bevölkerung	
	Zahl	Bevölkerung		in % aller Gemeinden		in % der Bezirksbevölkerung
Calw	43	25 330	16	37,2	8 509	33,6
Freudenstadt	41	32 087	14	34,1	13 940	43,5

Daß in diesen beiden Bezirken eine verhältnismäßig so große Zahl von Gemeinden ganz auf eine Steuerumlage verzichten konnte, rührt hauptsächlich von dem reichen Waldbesitz dieser Gemeinden her. Derselbe betrug in den 16 Gemeinden des Bezirks Calw zusammen 4522 ha, das macht auf eine Gemeinde mit einer Bevölkerung von durchschnittlich 542 Köpfen 282 ha, in den 14 Gemeinden des Bezirks Freudenstadt auf eine Gemeinde mit einer Bevölkerung von durchschnittlich 996 Köpfen 329 ha. Verschiedene dieser Gemeinden waren sogar in der Lage, von ihrem Walderträgnis noch Holz an ihre Bürger abzugeben.

Die weitaus größte Zahl der Gemeinden freilich — im Jahre 1896 1796 = 94 % — war genötigt, Gemeindeschaden, d. h. eine Steuer von

[1] in % der Landesbevölkerung.

Digitized by Google

Grundeigentum, Gebäude und Gewerbe zu erheben. Doch gewähren auch diese zum Teil noch ihren Bürgern eine Nutzung aus ihrem Vermögen, d. i. eine sogenannte Bürgernutzung. Nach einer Erhebung im Jahre 1875[1] betrug die Zahl der Gemeinden ohne Bürgernutzung 1016, mit Bürgernutzung 895, von denen 180 keinen Gemeindeschaden erhoben. Die Bürgernutzung bestand in 50 Gemeinden aus Allmand (landwirtschaftlich benutzte Fläche), Holz und Holzgeld, in 203 aus Allmand und Holz, in 88 aus Allmand und Holzgeld, in 28 aus Holz und Holzgeld, in 148 aus Holz, in 40 aus Holzgeld, in 338 aus Allmand. Der Geldwert (Pachtwert) der Allmandnutzungen war bei einer Gesamtallmandfläche von 29 022 ha zu 1 504 281 Mk., derjenige der Holznutzungen zu 2 490 456 Mk. veranschlagt, das macht die immerhin erhebliche Summe von 3 994 737 Mk. Die Gegenleistungen der Nutzungsberechtigten für Allmanden betrugen 181 466 Mk., für Holzgaben 202 380 Mk.

2. Die andere Steuerquelle, nämlich die Steuer aus Kapital-, Renten-, Dienst- und Berufseinkommen, deren Inanspruchnahme, wie oben erwähnt, gesetzlich auf 1 % des steuerbaren Einkommens festgelegt war, lieferte einen wesentlich kleineren Ertrag als der Amts- und Gemeindeschaden, und zwar haben die Amts- und Körperschaftssteuern aus Kapital-, Renten-, Dienst- und Berufseinkommen ergeben:

im Rechnungsjahr	1868	387 601	Mk.,
„ „	1877	787 366	„
„ „	1890	1 138 507	„
„ „	1895[2]	1 321 153	„

Auch der Ertrag aus der Einkommensteuer ist gestiegen und sogar stärker als der Ertrag aus der Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer. Die Steigerung von 1868—1895 betrug hier 215,7 %, dort 240,9 %. Zu beachten ist jedoch, daß infolge gesetzlicher Fixierung der körperschaftlichen Einkommensteuer diese Steigerung in der Hauptsache von einer Vermehrung des steuerbaren Einkommens sowie davon herrührte, daß nach und nach immer mehr Gemeinden eine Gemeindeschadensumlage und infolgedessen auch eine Besteuerung jenes Einkommens eintreten lassen mußten, nicht aber von einer mit der fortschreitenden Steigerung des Steuerbedürfnisses der Gemeinden Schritt haltenden stärkeren Inanspruchnahme dieses Einkommens.

Der Gesamtbetrag der direkten Korporationssteuern betrug im Jahre 1895 20 152 763 Mk., wovon 18 831 610 Mk. = 93,5 % auf

[1] Württ. Jahrb. f. Statist. u. Landesk. 1883 S. 224.

[2] Neuere Zahlen von 1895 an vorwärts liegen nicht vor.

Digitized by Google

Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer und nur 1 321 153 Mk. = 6,5 % auf Kapital-, Renten, Dienst- und Berufseinkommensteuer entfielen. Die direkten Staatssteuern betrugen im Jahre 1895 16 174 632 Mk., wonach die Körperschaftssteuern 124 % der Staatssteuern ausmachten. Wie sich im Jahre 1895 in den 64 Bezirken des Landes das Verhältnis der Körperschafts- zu den Staatssteuern gestaltete, ist aus den nachstehenden Zahlen zu ersehen:

Prozentverhältnis der Körperschaftssteuer zu der Staatssteuer	Zahl der Oberamtsbezirke	Prozentverhältnis der Körperschaftssteuer zu der Staatssteuer	Zahl der Oberamtsbezirke
76	1	Übertrag	41
81—90	4	161—170	11
91—100	2	171—180	5
101—110	7	191—200	1
111—120	5	201—210	1
121—130	4	211—220	3
131—140	11	222	1
141—150	3	255	1
151—160	4	Zusammen	64
Übertrag	41		

Noch weit größere Abweichungen von dem Landesdurchschnitt ergaben sich bei den einzelnen Gemeinden.

Prozentverhältnis der Gemeindesteuer zu der Staatssteuer	Zahl dieser Gemeinden
0,1—50	133 = 6,96 %
51—100	425 = 22,24 %
101—200	889 = 46,52 %
201—300	287 = 15,02 %
301—400	49 = 2,57 %
401—500	7 = 0,37 %
501—600	3 = 0,17 %
601—700	2 = 0,10 %
701—800	1 = 0,05 %
	1 796 = 94,00 %
Gemeinden ohne Gemeindesteuer . . .	115 = 6,00 %
Insgesamt	1 911 = 100 %

Digitized by Google

Nicht inbegriffen in den vorstehenden Zahlenangaben ist der Ertrag der Wohnsteuer, der jedoch im Vergleich zum Gesamtertrag der anderen direkten Steuern wenig ins Gewicht fällt. Im Jahre 1895 betrug er 1 156 539 Mk., im Jahre 1901 1 264 224 Mk.

Im Jahre 1895 hatten erhoben:

78 Gemeinden keine Wohnsteuer,
679 „ eine Wohnsteuer von weniger als 2 Mk.,
929 „ „ „ „ 2 bis zu 3 Mk.,
191 „ „ „ „ 3 Mk.,
34 „ „ „ „ 4 Mk.

Indirekte Steuern.

Unter den indirekten Steuern nehmen die erste Stelle ein die Verbrauchsabgaben von Bier, Fleisch und Gas, deren Entwicklung aus den nachstehenden Zahlen zu ersehen ist:

Rechnungsjahr	Zahl d. Gemeinden mit Verbrauchsabgaben	Ertrag der Verbrauchsabgaben (abzüglich der Rückvergütung)				Erhebungsaufwand		Reinertrag
		Fleisch	Bier	Gas	Zusammen		in % von Sp. 6	
		Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.		Mk.
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1877	8	—	—	—	557 468	28 905	5,2	528 563
1882	19	642 955	540 008	222 573	1 405 536	67 290	4,8	1 338 345
1887	24	940 953	704 991	262 811	1 908 755	96 764	5,1	1 811 990
1891	26	997 924	695 732	303 817	1 997 471	94 277	4,7	1 903 196
1895	33	1 106 499	810 515	304 600	2 221 614	108 501	4,9	2 113 113
1898	49	1 215 841	899 103	255 333	2 370 277	116 436	4,9	2 253 841
1901	112	1 258 344	1 028 026	306 042	2 592 412	139 011	5,4	2 453 401
1904	117	1 281 927	987 031	378 471	2 647 429	138 150	5,2	2 509 279

Die Zahl der Gemeinden, welche eine Verbrauchsabgabe von Bier, Fleisch oder Gas erheben, ist in den letzten zehn Jahren des Vergleichszeitraums, nämlich von 1895—1904, sehr stark gestiegen; sie betrug 1895 33, 1904 117, 1904 demnach nahezu das Vierfache. Nicht im gleichen Maße hat der Ertrag der Verbrauchssteuern zugenommen; nach Abzug der Erhebungskosten, welche zirka 5 % des Rohertrags ausmachen, betrug er 1895 2 113 113 Mk., 1905 2 509 279 Mk., d. i. um 396 166 Mk. oder nicht ganz 1/6 (18,7 %) mehr. Die verhältnismäßig geringe Steigerung des Ertrags rührt hauptsächlich daher, daß es, wie die nachstehenden Zahlen zeigen, vorzugsweise kleinere Gemeinden waren, welche in den Jahren 1895—1904 hinzugekommen sind.

Digitized by Google

Ortsklassen	Gesamtzahl der Gemeinden in diesen Ortsklassen		Zahl der Gemeinden, in denen eine Verbrauchsabgabe erhoben wurde								Reinertrag	
			von Fleisch, Bier u. Gas		nur von Fleisch und Bier		nur von Bier		überhaupt		1895	1904
	1895	1904	1895	1904	1895	1904	1895	1904	1895	1904	Mk.	Mk.
unter 1000 Einw. . .	1398	1388	—	—	—	—	1	14	1	14	2 692	12 188
1000 b. u. 2000 Einw.	376	376	—	—	—	—	—	37	—	37	—	44 538
2000 „ „ 5000 „	102	110	—	—	2	2	10	39	12	41	87 510	183 808
5000 „ „ 10000 „	23	23	—	—	4	4	5	8	9	12	134 332	171 571
10000 „ „ 20000 „	7	8	—	—	4	3	2	4	6	7	278 154	226 177
20000 „ „ 100000 „	4	5	2	2	2	3	—	—	4	5	547 547	695 539
100000 u. mehr „ (Stuttgart)	1	1	1	1	—	—	—	—	1	1	1 062 878	1 175 458
Insgesamt	1911	1911	3	3	12	12	18	102	33	117	2 113 113	2 509 279

Die Zahl der Gemeinden mit einer Bevölkerung von unter 5000, in welchen Verbrauchsabgaben erhoben wurden, betrug 1895 13, 1904 aber 92. Von der Gesamtzahl der Gemeinden innerhalb dieser Ortsklasse machten diese 92 Orte nur einen kleinen Teil, nämlich 4,9 %, aus, während von den 37 Gemeinden mit mehr als 5000 Einwohnern weitaus die Mehrzahl, nämlich 25, eine Verbrauchsabgabe erhoben.

Beachtenswert ist, daß (im Jahre 1904) eine Verbrauchsabgabe auf sämtliche drei Verbrauchsobjekte nur in drei Gemeinden (mit mehr als 20 000 Einwohnern) erhoben wurde, eine solche auf Bier und Fleisch nur in 12, dagegen eine Abgabe ausschließlich auf Bier in 102 Gemeinden. Was endlich den Anteil der drei Verbrauchsabgaben an dem Rohertrag (nach Abzug der Rückvergütungen) anlangt, so betrug derselbe

Jahr	bei Fleisch %	bei Bier %	bei Gas %
1882	45,7	38,4	15,9
1887	49,3	36,9	13,8
1891	49,9	34,8	15,3
1895	49,8	36,5	13,7
1898	51,3	37,9	10,8
1901	48,5	39,6	11,9
1904	48,4	37,3	14,3

Für sämtliche Erhebungsjahre ergibt sich übereinstimmend, daß annähernd die Hälfte des Rohertrags der Verbrauchssteuer aus der Fleischabgabe, ein starkes Drittel aus der Bier-, ein Siebentel bis ein Neuntel aus der Gassteuer stammt. Von der staatlichen Steuer auf Bier, welche in

Digitized by Google

Württemberg in der Form einer Abgabe von Malz erhoben wird, und deren Bruttoertrag im Jahre 1904 auf 7 758 700 Mk. sich belief, machte die Gemeindesteuer in diesem Jahre 12,7 % aus.

Über den Ertrag der Hundesteuer liegen statistische Angaben vom Jahre 1900 vor. Danach besaßen die Ermächtigung zur Erhebung eines solchen innerhalb der gesetzlichen Grenze in verschiedener Höhe bemessenen Zuschlags insgesamt 151 Gemeinden (= 8 % sämtlicher Gemeinden). Im Jahre 1900 betrug die Zahl der versteuerten Hunde 22 482, der Anteil der Gemeinden an der Hundesteuer 241 668 Mk., der dem Staat verbleibende Teil des Steuerertrags 310 716 Mk., der Ertrag der örtlichen Zuschläge 155 025 Mk.

Die Ermächtigung zur Erhebung einer Grundstücksumsatzsteuer besaßen zuletzt (vor dem Inkrafttreten der Gemeindesteuerreform) 117 Gemeinden und zwar:

41	Gemeinden	zu	einem	Zuschlag	von	80 Pf.,
18	„	„	„	„	„	60 „
39	„	„	„	„	„	50 „
15	„	„	„	„	„	40 „
3	„	„	„	„	„	30 „
1	„	„	„	„	„	20 „

3. Die Nachteile dieser Besteuerung.

Die Nachteile des württembergischen Kommunalsteuersystems, wie es bis zum Jahre 1905 — die Gemeindesteuerreform des Jahres 1903 trat am 1. April 1905 in Wirksamkeit — bestanden hat, sind, da dieses Steuersystem in der Hauptsache auf der gleichen Grundlage aufgebaut war, wie das Staatssteuersystem, nämlich auf der Grundlage der sogenannten Ertrags- oder Objektsteuern, zunächst die diesen Ertragssteuern allgemein anhaftenden Nachteile, welche sich in folgenden Punkten zusammenfassen lassen:

1. Diese Objektsteuern lassen die subjektive Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen ganz außer Betracht; sie lassen eine Degression nicht zu, die kleinsten Erträge oder Einkommen werden im gleichen prozentualen Verhältnis besteuert, wie die großen. Eben deshalb können sie auch bei eintretenden Schwankungen im öffentlichen Haushalt größere Erhöhungen nicht ertragen, umso weniger als sie gleichzeitig die Grundlage für die Erhebung der Staats- und Kommunalsteuern bilden.

2. Sie gründen sich auf Durchschnittszahlen, die Kataster sind zu unbeweglich, sie folgen nicht dem tatsächlichen Reineinkommen und fallen

Digitized by Google

rasch der Veraltung anheim. Während z. B. zur Zeit der Herstellung des Grundsteuerkatasters einerseits die Produktionskosten, die Löhne noch bedeutend niederer waren als heute, sind anderseits teilweise die Preise der Produkte, besonders die Getreidepreise, gesunken.

3. Sie gestatten nicht den Abzug der Schuldzinsen: der verschuldete Grund- oder Gebäudebesitzer oder Gewerbetreibende hat genau die gleiche Steuer zu entrichten, wie der schuldenfreie, während es doch auf der Hand liegt, daß der letztere leistungsfähiger ist, wie der erstere.

Diese Nachteile mußten nun aber umso mehr ins Gewicht fallen, als, wie die Statistik gezeigt hat, die Gemeindesteuern aus Grund, Gebäude und Gewerbe die darauf ruhenden Staatssteuern noch um ein erhebliches übertrafen. Durch die übermäßige Belastung von Grund, Gebäude und Gewerbe war ein fast unerträglicher Zustand geschaffen worden, der nicht nur auf die Leistungsfähigkeit der Gemeinden lähmend wirkte, sondern auch das wirtschaftliche Fortkommen der Angehörigen derselben bedrohte.

Als dringend notwendig ergab sich daher eine Reform der Gesetzgebung über die Besteuerungsrechte der Gemeinden und Amtskörperschaften, damit einerseits die Ertragskataster einigermaßen entlastet würden und anderseits das fortwährend steigende Steuerbedürfnis der Gemeinden und Amtskörperschaften in rationeller Weise befriedigt werden konnte. Im Zusammenhang mit der Neuregelung der Staatsbesteuerung, welche nach jahrelangen Verhandlungen der gesetzgebenden Faktoren im Jahre 1903 zustande gekommen ist, ist auch, und zwar ebenfalls nach heißen Kämpfen zwischen Regierung und Volksvertretung, die Kommunalbesteuerung neu geregelt worden.

II. Die Kommunalsteuerreform des Jahres 1903[1].

Nach dem seitherigen Rechte waren sowohl die Gemeinden als die Amtskörperschaften bezüglich der Beschaffung der erforderlichen Einnahmen auf den Weg der Besteuerung angewiesen; beide benutzten die gleichen Steuerquellen, so zwar, daß die Besteuerungsrechte der Amtskörperschaften ausschließlich auf dem Gebiet der direkten Steuer (Grund-, Gebäude-, Gewerbe-, Kapital-, Renten-, Dienst- und Berufseinkommensteuer) lagen. Durch das neue Gesetz ist den Amtskörperschaften das bisher innegehabte Recht der Besteuerung mit einziger Ausnahme der Wandergewerbesteuer ganz entzogen worden, vielmehr sind sie auf die Erhebung

[1] Gesetz betr. die Besteuerungsrechte der Gemeinden und Amtskörperschaften vom 8. Aug. 1903, Reg.-Bl. S. 397.

Digitized by Google

einer Umlage auf die ihnen angehörenden Gemeinden beschränkt worden, wobei das Grund-, Gebäude- und Gewerbekataster, das Kapitalkataster und die Einheitssätze der staatlichen Einkommensteuer als Verteilungsmaßstab zu dienen haben. Was die Amtskörperschaftssteuer vom Wandergewerbe anlangt, so ist diese in der Weise neugeordnet worden, daß, wer ein steuerpflichtiges Wandergewerbe betreibt, ohne in Württemberg einen Wohnsitz zu haben, an die Amtskörperschaft desjenigen Oberamtsbezirks, in welchem er seinen Wandergewerbeschein löst, eine Abgabe zu entrichten hat, welche in Prozenten der im einzelnen Fall zum Ansatz kommenden Staatssteuer das 25fache des Prozentsatzes beträgt, um welchen das Kataster der stehenden Gewerbe für die Gemeindeumlage sämtlicher Gemeinden des Bezirks durchschnittlich in Anspruch genommen wird.

Im übrigen gibt es also jetzt nur noch ein Besteuerungsrecht der Gemeinden.

1. Die Gemeindebesteuerung nach dem neuen Steuerrecht.

Wie die frühere, so schließt sich auch die neue Gemeindebesteuerung eng an die Staatsbesteuerung an, und es ist daher in kurzen Zügen zunächst der Hauptinhalt des jetzt geltenden Staatssteuersystems vorzuführen.

Die Staatssteuerreform des Jahres 1903.

Das Ziel der Staatssteuerreform bildete die Ergänzung des seither in Geltung gewesenen und im Prinzip aufrecht erhaltenen Ertragssteuersystems durch eine allgemeine progressive Einkommensteuer und die Anpassung der bestehenden Ertragssteuern an die Einkommensteuer unter dem Gesichtspunkt der Verwendung der Ertragssteuern hauptsächlich zu dem Zweck der stärkeren Heranziehung der innerhalb der Einkommensteuer keine Berücksichtigung findenden größeren Steuerkraft des fundierten Einkommens.

Die Hauptträgerin der Steuerlast im Bereich der direkten Steuern bildet die Einkommensteuer[1]. Einkommensteuerpflichtig sind die in Württemberg wohnenden physischen Personen, juristischen Personen, welche in Württemberg ihren Sitz haben, Personenvereine von nicht geschlossener Mitgliederzahl, ferner ohne Rücksicht auf Staatsangehörigkeit, Wohnsitz oder Aufenthalt alle Personen mit dem Einkommen

a) aus dem in Württemberg gelegenen Grund- und Gebäudebesitz bzw. daselbst betriebenen Gewerben,

b) aus den von der württembergischen Staats- oder aus anderen öffentlichen Kassen bezahlten Besoldungen und Pensionen,

c) aus in Württemberg pflegschaftlich verwalteten Kapitalien.

Frei von der Einkommensteuer sind der König und die Königin, ausgenommen den Ertrag des Hofdomänenkammerguts, die beim König beglaubigten Vertreter

[1] Gesetz betr. die Einkommensteuer vom 8. August 1903, Reg.-Bl. S. 261.

Digitized by Google

anderer Staaten und ihre Beamten, Anstalten, die vom Staat unterhalten werden, und was die Hauptsache ist, Personen, deren Einkommen weniger als 500 Mk. beträgt.

Den Maßstab für die Besteuerung bildet das steuerbare Jahreseinkommen des Steuerpflichtigen nach dem Stande bei Beginn des Steuerjahrs:

1. aus Grundstücken, Gefällen, Gebäuden einschließlich des ortsüblichen Mietswerts der Wohnung im eigenen Hause sowie aus dem Betriebe der Land- und Forstwirtschaft,
2. aus dem Gewerbebetrieb,
3. aus Kapitalien und Renten,
4. aus Dienst- oder Arbeitsverhältnissen, wissenschaftlichem oder künstlerischem Beruf oder anderer gewinnbringender Beschäftigung.

Zugrunde zu legen ist bei selbstbewirtschaftetem, eigenem oder gepachtetem Grundbesitz der erzielte Reinertrag, bei verpachteten Grundstücken der Miets- oder Pachtzins. Ein Mietswert von den dem Geschäftsbetrieb dienenden Gebäuden wie Scheunen, Ställen kommt nicht in Ansatz; Hofräume und Hausgärten, auch Parkanlagen werden mit den zugehörigen Gebäuden in Anschlag gebracht. Das gewerbliche Einkommen besteht im Geschäftsgewinn, welcher bei Kaufleuten nach den Grundsätzen für Inventur und Bilanz zu berechnen ist. Zinse des im Handels- und Gewerbebetrieb angelegten eigenen Kapitals sind als Teile des Geschäftsgewinns zu betrachten. Als steuerbares Einkommen der Aktiengesellschaften und der Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften gelten die Überschüsse, welche als Aktienzinsen, Dividenden oder Gewinnanteile an die Mitglieder verteilt werden, unter Hinzurechnung der zur Schuldentilgung, zur Verbesserung oder Geschäftserweiterung sowie zur Bildung von Reservefonds verwendeten Beträge und der bezahlten Ertragssteuern. Die Aktiengesellschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftpflicht dürfen aber hiervon bis zu 3% der zur Verteilung gelangenden Dividenden in Abzug bringen, weil die Aktionäre die bezogenen Dividenden in ihrer Hand ganz zu versteuern haben. Sie unterliegen also insoweit einer Doppelbesteuerung, als sie mehr als 3% Dividende verteilen. Abzugsfähig sind die zur Erweiterung, Sicherung und Erhaltung des Einkommens verwendeten Ausgaben, insbesondere die Verwaltungs- und Betriebsausgaben, die regelmäßigen jährlichen Absetzungen für Abnutzung von Gebäuden, Maschinen, lebendem und totem Betriebsinventar, die staatlichen Ertragssteuern aus Grundeigentum, Gebäude und Gewerbe, Kapitalien und Renten, die von den Steuerpflichtigen zu entrichtenden Schuldzinsen, die Beiträge zur Kranken-, Unfall-, Invalidenversicherung, Witwen-, Waisen- und Pensionskasse, welche von den Steuerpflichtigen für ihre Person entrichtet werden.

Steuerpflichtige können in Berücksichtigung von Verhältnissen, welche ihre Leistungsfähigkeit beeinträchtigen, wie große Kinderzahl usw. in niedrigere Einkommensteuerstufen versetzt werden, mit der Wirkung, daß das Existenzminimum unter Umständen bis zu dem Einkommen von 1250 Mk. hinaufgerückt werden kann. Mit einzurechnen ist das steuerpflichtige Einkommen der Ehefrau sowie der unter der elterlichen Gewalt stehenden Kinder.

Der Steuertarif beginnt bei dem Einkommen von 500 Mk. mit 2 Mk. Steuer oder 0,4% und steigt gleichmäßig mit der Wirkung, daß bei 2000 Mk. der Satz von 21 Mk. = 1,05%, bei 5000 Mk. der Satz von 128 Mk. = 2,56%, bei 7000 Mk. der Satz von 215 Mk. = 3,07%, bei 10 000 Mk. der Satz von 359 Mk. = 3,59%,

Digitized by Google

bei 15 000 Mk. der Satz von 581 Mk. = 3,87 %, bei 20 000 Mk. der Satz von 786 Mk. = 3,93 % und bei 30 000 Mk. der Satz von 4 % erreicht wird. Von 30 000 Mk. an steigt der jetzt prozentuierte Steuersatz für jede Stufe um 0,05, so daß er bei 50 000 Mk. 4,2 %, bei 100 000 Mk. 4,5 %, bei 150 000 Mk. 4,75 % und bei 200 000 Mk. 5 % beträgt, womit der Höchstsatz erreicht ist. Die Steuersätze des Tarifs sind übrigens nur Normalsätze; wieviel Prozent des Einheitssatzes der Einkommensteuer in jeder Etatsperiode zur Erhebung kommen soll, wird durch das jeweilige Finanzgesetz bestimmt. Derzeit kommt der Steuersatz dem Normalsatz gleich.

An Ergänzungssteuern, mit dem Zweck, das fundierte Einkommen stärker heranzuziehen, werden erhoben:

1. eine Kapitalsteuer, d. h. eine Ertragsteuer aus verzinslich angelegten Kapitalien, Renten usw. Die gesetzlichen Bestimmungen hierüber[1] lehnen sich sowohl hinsichtlich der subjektiven als der objektiven Steuerpflicht mit wenigen Änderungen ganz an das seither bestehende Recht an. Der Jahressteuerbetrag, welcher von je 100 Mk. des steuerbaren Ertrags zu entrichten ist (Steuersatz), wird für jede Etatsperiode durch Finanzgesetz bestimmt und beträgt derzeit 2 %;

2. eine Grundsteuer[2], welche einschneidende materielle Änderungen gegen das seitherige Gesetz nur in einem Punkt erfahren hat. Mit Rücksicht darauf nämlich, daß der Reinertrag, wie er in dem für die Grundsteuereinschätzung[3] maßgebenden Jahre erzielt und im Kataster festgelegt worden ist, durchschnittlich über dem Reinertrag steht, wie er zurzeit erzielt wird und in dem Kataster Aufnahme zu finden hätte, wenn derselbe nach den heutigen Verhältnissen neu hergestellt würde, sind am Grundkataster (ausgenommen Waldungen) summarische Abstriche vorgenommen worden, und zwar bei Weinbergen ein Abstrich von 40 %, bei dem übrigen Grundkataster ein Abzug von 20 %;

3. eine Gebäudesteuer[4], deren Ordnung sich ganz an die seitherigen Bestimmungen anschließt. Insbesondere ist die Vorschrift, wonach als steuerbarer Ertrag der Gebäude die 3 %ige Rente aus dem durch Schätzung ermittelten Kapitalwert derselben anzunehmen ist, aus dem früheren Gesetz übernommen worden. Die einzige, materiell wichtige Neuerung ist die Einführung einer periodischen Revision des Gebäudekatasters. Zwar war schon unter dem alten Gebäudesteuergesetz bei Veränderungen der äußeren Verhältnisse eine Neueinschätzung unter gewissen Voraussetzungen vorgesehen. Tatsächlich ist aber von dieser Bestimmung in keinem einzigen Fall Gebrauch gemacht worden. Nach dem neuen Gesetz ist das Gebäudekataster des Landes innerhalb geeigneter Zeiträume einer allgemeinen Prüfung dahin zu unterwerfen, ob seit der letztmaligen Einschätzung der Gebäude in einem Steuerdistrikt der Kapitalwert sämtlicher Gebäude oder eines Teils derselben sich mindestens um 20 % bleibend erhöht oder vermindert hat. Zutreffendenfalls hat eine allgemeine Revision des Steuerkapitals sämtlicher Gebäude stattzufinden, und sind auch die Steuerkapitalien derjenigen Gebäude zu berichtigen, bei welchen die Veränderung weniger als 20 % beträgt;

---

[1] Gesetz betr. die Kapitalsteuer vom 8. August 1903, Reg.-Bl. S. 313.

[2] Gesetz betr. Abänderungen des Gesetzes vom 28. April 1873 über die Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer vom 8. August 1903 Reg.-Bl. S. 329.

[3] Siehe oben S. 63.

[4] Siehe oben Anm. 2.

Digitized by Google

4. eine Gewerbesteuer[1], welche im Vergleich zu seither die zahlreichsten Änderungen erfahren hat. Die wichtigste Änderung besteht darin, daß der persönliche Arbeitsverdienst, der in der früheren Gewerbesteuer inbegriffen war, ausgeschaltet worden ist. Ging der Vorschlag der Regierung dahin, einfach den persönlichen Arbeitsverdienst, welcher bei der seitherigen Steuereinschätzung der Gewerbe für sich ermittelt worden ist, zu streichen und zum Gegenstand der Gewerbesteuer einen 5%igen Ertrag des Betriebskapitals zu erklären, so ist in dem Gesetz die Ausschaltung des persönlichen Arbeitsverdienstes in der Form eines Abstrichs am Steuerkapital vorgenommen worden, und zwar um die Verschiedenheit des kleinen, des mittleren und des Großbetriebs, bei welch' letzterem der Anteil des persönlichen Arbeitsverdienstes des Unternehmers am Gesamtertrag gegenüber dem Anteil des Kapitals stark zurückzutreten pflegt, zum Ausdruck zu bringen, in der Weise, daß dieser Abstrich nach der Höhe des Steuerkapitals verschieden bemessen wird (bis zu 1000 Mk einschließlich 60%, 1001—5000 Mk. 50%, 5001—10 000 Mk. 40%, 10 001—30 000 Mk. 30%, über 30 000 Mk. 20%).

Der Steuersatz aus Grundeigentum, Gebäude und Gewerbe wird für jede Finanzperiode durch das Finanzgesetz bestimmt und beträgt derzeit 2%. Die Gültigkeit des Gesetzes über die Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer ist auf die Zeit von fünf Jahren (bis 31. März 1910) beschränkt.

Die einzelnen Steuern nun, deren Erhebung nach Maßgabe des neuen Gesetzes den Gemeinden zukommt, sind folgende:

1. Umlage auf Grundeigentum, Gebäude und Gewerbe. Dieselbe wird wie seither als Repartitionssteuer unter Zugrundelegung der für die Staatsbesteuerung hergestellten Kataster erhoben. In letzterer Hinsicht besteht für die staatssteuerfreien Grundstücke, Gebäude und Gewerbe eine Ausnahme. Soweit diesen nicht auch Befreiung von der Grundsteuer zukommt, was bezüglich des Eigentums und der Gewerbebetriebe des Staates grundsätzlich nicht zutrifft, sind für die Gemeindebesteuerung besondere Kataster vorhanden. Die Gemeindeumlage auf Grundeigentum, Gebäude und Gewerbe ist in ihrer Höhe unbeschränkt und erfolgt auf Grundlage der vereinigten Kataster. Die am Grundkataster für die Staatsbesteuerung angeordneten summarischen Abstriche gelten auch für die Gemeindebesteuerung. Die für die Staatsbesteuerung am Gewerbekataster angeordneten summarischen Abstriche dagegen gelten für die Gemeindebesteuerung nur im hälftigen Betrage und nur in denjenigen Gemeinden, welche eine gemeindliche Einkommensteuer erheben. Der Grund dieser Bestimmung ist der, daß durch die unbeschränkte Zulassung der Abzüge am Gewerbekataster für die Gemeindebesteuerung das gewerbliche Einkommen ungerechtfertigt entlastet und die Steuerlast in unliebsamer Weise zum Nachteil der Gebäude- und Grundbesitzer verschoben worden wäre. Von der Regel, daß die Umlage

[1] Siehe Anm. 2 S. 85.

Digitized by Google

auf Grundeigentum, Gebäude und Gewerbe unter gleichmäßiger prozentualer Inanspruchnahme der drei Kataster erfolgt, kann, wie schon unter früherem Recht, ausnahmsweise durch Beschluß der bürgerlichen Kollegien und mit Zustimmung des Ministeriums des Innern abgewichen werden, wenn wegen der in einer Gemeinde vorliegenden besonderen Verhältnisse im anderen Fall eine erhebliche Überlastung des einen oder andern Katasters eintreten würde. Auch sind die Gemeinden befugt, aus besonderen Gründen zur Beförderung öffentlicher Interessen zeitliche Befreiung von der Gemeindeumlage oder Verminderung der Beitragspflicht auf die Dauer von höchstens zehn Jahren zu verwilligen.

2. Wandergewerbesteuer. Wie seither haben auch künftig die Gemeinden, in welchen eine Umlage auf Grundeigentum, Gebäude und Gewerbe stattfindet, eine Wandergewerbesteuer zu erheben. Die Höhe dieser Steuer in Prozent der im einzelnen Fall zum Ansatz kommenden staatlichen Wandergewerbesteuer beträgt das 25fache des Prozentsatzes, mit welchem das Kataster des stehenden Gewerbes für die Gemeindeumlage in Anspruch genommen wird.

3. Kapitalsteuer. Dieselbe muß in der Form eines Zuschlags zur staatlichen Kapitalsteuer von allen Gemeinden erhoben werden, welche zu einer Umlage auf Grundeigentum, Gebäude und Gewerbe genötigt sind. Bezüglich ihrer Höhe ist die Gemeindekapitalsteuer in zweifacher Hinsicht beschränkt, einmal in relativer und zugleich positiver Weise durch die Vorschrift, daß sie die Hälfte des Prozentsatzes zu betragen hat, in welchem das Grund-, Gebäude- und Gewerbekataster zur Gemeindeumlage herangezogen wird, und sodann in absoluter und zugleich negativer Weise durch die Bestimmung, daß sie 1 % des steuerbaren Kapitalertrags nicht übersteigen darf.

4. Einkommensteuer. Die Gemeinden sind zur Erhebung einer Einkommensteuer in der Form eines Zuschlags zur staatlichen Einkommensteuer berechtigt, sobald eine Umlage auf Grundeigentum, Gebäude und Gewerbe von mehr als 2 % stattfindet, und dazu verpflichtet, sobald die Inanspruchnahme des Grund-, Gebäude- und Gewerbekatasters für Gemeindezwecke mehr als 6 % beträgt. Die Höhe der Gemeindesteuer hat — in Prozent der Einheitssätze der staatlichen Einkommensteuer ausgedrückt — das Zehnfache des Prozentsatzes zu betragen, in welchem das Grund-, Gebäude- und Gewerbekataster über 2 % hinaus zur Gemeindeumlage herangezogen wird, ist aber auf den Höchstbetrag von 50 % der Einheitssätze beschränkt.

5. Wohnsteuer. Ihre Erhebung ist an die gleiche Voraussetzung

Digitized by Google

geknüpft wie die Einkommensteuer, d. h. sie darf erst erhoben werden, wenn die Gemeindeumlage auf Grundeigentum, Gebäude und Gewerbe mindestens 2 % der betreffenden Kataster beträgt, und sie muß erhoben werden, insolange die Inanspruchnahme des Grund-, Gebäude- und Gewerbekatasters für die Gemeindeumlage mehr als 6 % beträgt. Ihr jährlicher Betrag ist gesetzlich festgesetzt auf 2 Mk. für einen Mann und 1 Mk. für eine selbständige Frauensperson.

6. Verbrauchsabgaben. Das Gesetz hat es bei dem bisherigen Kreis der Verbrauchsabgaben, demnach bei Fleisch, Bier und Gas belassen, und nur aus Gründen der Konsequenz der Gassteuer eine Elektrizitätssteuer zur Seite gestellt. Dabei ist die Erhebung der Fleischabgabe eingeschränkt, und zwar darf dieselbe nur in denjenigen Gemeinden erhoben werden, welche bis zum Inkrafttreten des neuen Gemeindesteuergesetzes (1. April 1905) zur Erhebung einer Abgabe von Fleisch ermächtigt waren, und in welchen überdies die Gemeindeumlage auf Grundeigentum, Gebäude und Gewerbe mehr als 6 % der bezüglichen Kataster beträgt. Auch ist die Forterhebung dieser Abgabe gesetzlich nur bis 31. März 1909 gestattet. Die Abgabe von Bier, Gas und Elektrizität ist nur an die Voraussetzung geknüpft, daß die Gemeindeumlage auf Grundeigentum, Gebäude und Gewerbe mehr als 4 % der bezüglichen Kataster beträgt. Dabei besteht eine formelle Abweichung gegen den seitherigen Rechtszustand darin, daß es zur Einführung einer Verbrauchsabgabe nicht mehr wie bisher des umständlichen Wegs einer Königlichen Verordnung bedarf, sondern daß eine Verfügung der Ministerien des Innern und der Finanzen genügt. Die Erhebung einer Abgabe von Fleisch, Bier, Gas und Elektrizität ist übrigens auf alle Fälle nur insolange zulässig, als die Gemeindeumlage auf Grundeigentum, Gebäude und Gewerbe mindestens noch 2 % beträgt. Der Höchstbetrag der Verbrauchsabgabe ist beim Bier auf den reichsgesetzlichen Höchstsatz, also auf 65 Pf. für 1 hl, beim Gas auf 4 Pf. für 1 cbm, bei der Elektrizität auf 15 Pf. für 1000 Wattstunden und bei Fleisch auf die in der betreffenden Gemeinde seither erhobenen Sätze festgesetzt. Von der Gas- und Elektrizitätssteuer ist befreit der Verbrauch für Zwecke der Königlichen Zivilliste und der Staatsanstalten sowie jeder Verbrauch, welcher zur Erzeugung von Betriebskraft dient.

7. Grundstücksumsatzsteuer. Diese Steuer, welche wie seither als Zuschlag zur staatlichen Grundstücksumsatzsteuer zur Erhebung gelangt, ist von der Voraussetzung einer mehr als 4 %igen Umlage auf Grundeigentum, Gebäude und Gewerbe und außerdem von der Genehmigung

Digitized by Google

durch die Ministerien des Innern und der Finanzen abhängig und in der Höhe auf 1 % beschränkt. Dabei ist davon ausgegangen, daß es mit der Zeit möglich werde, den dermalen 1,2 % betragenden Staatssteuerbetrag auf 1 % herunterzusetzen. Solange letzteres nicht geschieht, darf für die Gemeinden nur der Höchstsatz von 0,8 % erhoben werden, indem Regierung und Volksvertretung davon ausgingen, daß eine Erhöhung der gesamten Umsatzsteuer über den Betrag von 2 % hinaus sich nicht empfehle.

8. Hundesteuer. Während die Abgabe auf die Hunde seither im Betrag von 8 Mk. für einen Hund vom Staat erhoben wurde, so zwar, daß von dem Ertrag annähernd die Hälfte an die Gemeinden (Ortsarmenkassen) abzuführen war, kommt nunmehr der gleiche Betrag ausschließlich den Gemeinden zu, und zwar ist diese Hundesteuer in allen Gemeinden zu erheben ohne Rücksicht darauf, ob eine Umlage auf Grundeigentum oder Gewerbe stattfindet oder nicht. Der außerdem seither mit staatlicher Genehmigung bis zum Höchstbetrag von 12 Mk. zulässige örtliche Zuschlag ist in der Form in das neue Recht übernommen worden, daß in Gemeinden, in welchen eine Umlage auf Grundeigentum, Gebäude und Gewerbe stattfindet, durch das Ministerium des Innern die Erhöhung der normal 8 Mk. betragenden Hundeabgabe auf den Betrag von 20 Mk. genehmigt werden kann.

9. Bauplatzsteuer. Es handelt sich hier um eine Steuer auf solche Grundstücke, welchen nach Maßgabe des genehmigten Ortsbauplans die Eigenschaft als Bauplätze zukommt. Die Bauplatzsteuer ist in der Form eines Zuschlags zu der gemeindlichen Grundsteuer zu erheben, und zwar ist die Höhe des Zuschlags in Prozenten desjenigen Betrags zu bestimmen, um welchen eine 3 %ige Rente des Verkaufswerts des Grundstücks den $1^1/_2$fachen Betrag seines Grundsteuerkapitals übersteigt. Der Zuschlag darf über 100 % dieses Mehrbetrags nicht hinausgehen. Die Erhebung der Steuer ist für die Regel auf Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern beschränkt und in deren Ermessen gestellt; die Steuer hat sonach fakultativen Charakter. In Gemeinden von nicht mehr als 10 000 Einwohnern kann ausnahmsweise die Steuer eingeführt werden, aber nur mit Genehmigung der Ministerien des Innern und der Finanzen.

10. Warenhaussteuer. Dieser Steuer, welche obligatorischen Charakter trägt, unterliegen gewerbliche Unternehmungen, welche sich mit dem Großbetrieb des Kleinhandels mit Waren verschiedener Gattung in der Art der Warenhäuser, Großbasare, Abzahlungs-, Versteigerungs- und Versandgeschäfte befassen. Die Steuer ist nach Maßgabe des Jahres-

Digitized by Google

umsatzes festzusetzen und beginnt in Gemeinden mit bis zu 10 000 Einwohnern bei einem Jahresumsatz von 80 000 Mk., in Gemeinden von 10 000—50 000 Einwohnern bei einem Jahresumsatz von 150 000 Mk. und in Gemeinden mit mehr als 50 000 Einwohnern bei einem Jahresumsatz von 200 000 Mk. In Gemeinden, welche eine Umlage auf Grundeigentum, Gebäude und Gewerbe erheben — und dies ist bei den württembergischen Gemeinden die Regel — erfolgt die Erhebung der Steuer in Form einer Erhöhung des auf das Gewerbekataster entfallenden Umlageanteils in der Weise, daß ein Zuschlag zu dem ordentlichen Steuerkapital der in Frage stehenden gewerblichen Unternehmung gemacht wird, der mindestens 20 % betragen muß, aber 50 % desselben nicht übersteigen darf. Hierbei versteht sich als ordentliches Steuerkapital das eventuell durch die summarischen Abstriche gekürzte Steuerkapital. Die Höhe des Zuschlags soll nach dem Jahresumsatz entweder gleichmäßig oder steigend nach bestimmten Teilen desselben bemessen werden. Für Gemeinden, in welchen eine Umlage auf Grundeigentum, Gebäude und Gewerbe nicht gemacht wird, ist die Warenhaussteuer mit 20 % des Gewerbesteuerkapitals nach der durchschnittlichen prozentualen Höhe der Gemeindeumlagen sämtlicher Gemeinden des Oberamtsbezirks zu bemessen.

2. Kritik der neuen Gemeindebesteuerung.

Während das große Steuerreformwerk des Jahres 1903 die Staatsbesteuerung durch Einführung einer allgemeinen Einkommensteuer, welche im System der direkten Steuern nunmehr die Hauptsteuer bildet, auf ganz neue Grundlagen gestellt hat, ist die Gemeindebesteuerung in ihren Prinzipien bei weitem nicht in dem Maße reformiert und geändert worden. Wohl hat auch die Gemeindebesteuerung eine Erweiterung erfahren, indem nicht nur eine, sondern mehrere neue Steuern (Einkommensteuer, Elektrizitätssteuer, Bauplatzsteuer, Warenhaussteuer) in das Gemeindesteuersystem eingefügt worden sind. Aber das Rückgrat der Gemeindebesteuerung bildet wie nach dem früheren, so auch nach dem neuen Recht die Umlage auf Grundeigentum, Gebäude und Gewerbe. Die Stellung der Steuer auf Grundeigentum, Gebäude und Gewerbe als die Hauptsteuer im Gemeindesteuersystem tritt schon äußerlich dadurch hervor, daß diese Steuer in dem neuen Gemeindesteuergesetz an erster Stelle genannt wird; noch mehr kommt sie sachlich dadurch zum Ausdruck, daß die Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer unbegrenzt für die Steuerbelastung umgelegt werden kann.

Ist diese vorzugsweise Heranziehung von Grundeigentum, Gebäuden

Digitized by Google

und Gewerben gerechtfertigt? Diese Frage ist in dem Regierungsentwurf zu dem neuen Kommunalsteuergesetz mit vollem Rechte bejaht und mit dem Hinweis auf die Natur und den Beruf der Gemeinden begründet worden. Während die wesentlichste und wichtigste Aufgabe des Staats neben der Sicherung der Nation nach außen hin in der Aufrechterhaltung der Rechtsordnung und insbesondere in der Gewährung des Rechtsschutzes besteht und daneben erst in zweiter Linie die Schaffung und Unterhaltung von Wohlfahrtseinrichtungen steht, ist die Gemeinde in erster Linie ein — öffentlich-rechtlich organisierter — wirtschaftlicher Verband mit der Aufgabe der Förderung der ökonomischen Verhältnisse der Gemeindeangehörigen, vor allem Nutzbarmachung des Grundeigentums, Ermöglichung eines rationellen und bequemen, den Anforderungen der Hygiene und des Schönheitsbedürfnisses entsprechenden Zusammenwohnens, Entwicklung von Gewerbe, Handel und Verkehr usw. Daneben freilich hat die Gemeinde auch — und insbesondere nach württembergischen Recht in nicht geringem Umfang — „die Staatsaufgabe insoweit zu lösen, als sie örtlicher Natur ist und mit den Mitteln der örtlichen Gemeinschaft sich erreichen läßt"; beispielsweise mag nur erwähnt sein die Sicherheitspolizei, das Unterrichtswesen, die Armenfürsorge. Der Unterschied zwischen Staat und Gemeinde, soweit er für die Frage des Steuerbezugsrechts von Bedeutung ist, besteht also darin, daß die Einrichtungen des Staats mehr als diejenigen der Gemeinde der Gesamtheit gleichmäßig und nicht einzelnen Bevölkerungsklassen vorzugsweise zugute kommen, während aus der Tätigkeit und den Aufwendungen der Gemeinde die Besitzer solcher Vermögensobjekte einen besonderen Vorteil ziehen, deren Wert und Rentabilität durch die Gemeinde, worin sie liegen und namentlich durch die Art, wie diese Gemeinde ihren Aufgaben nachkommt, ganz wesentlich mitbestimmt wird und vielfach vollständig von dieser bedingt ist. Jedenfalls steht so viel fest, daß zwischen dem Staat und einzelnen Vermögensstücken, d. h. zwischen den Maßregeln und Aufwendungen des ersteren und dem Wertzuwachs der letzteren, nie oder doch nur ganz ausnahmsweise so nahe Beziehungen bestehen wie zwischen der Gemeinde einerseits und dem Grund- und Gebäudebesitz und den Gewerbebetrieben anderseits. Dazu kommt noch, daß der Staat, wo er einzelnen Landes- und Bevölkerungsteilen besondere Vorteile zuwendet, dies, wenigstens in weiterem Umfang als es bei Gemeindeeinrichtungen der Regel nach möglich ist, durch Gebührenerhebung auszugleichen sucht. Es läßt sich also der Anschauung eine innere Berechtigung nicht absprechen, daß, abgesehen von dem Anwendungsgebiet des Gebührenprinzips, nicht der Staat, wohl aber

Digitized by Google

die Gemeinde der Größe des Nutzens des Steuerschuldners an den Staats-, bzw. Gemeindeeinrichtungen bei der Steuerberechnung einen maßgebenden Einfluß einzuräumen habe.

Aber auch ganz abgesehen von der inneren Berechtigung einer vorzugsweisen steuerlichen Belastung der Ertragsobjekte, ist dieses System *steuerpolitisch* für die Gemeinden, insbesondere für die kleinen Gemeinden unentbehrlich. Während der Staat vermöge seines weiten Gebiets für Schwankungen und Ausfälle in dem steuerbaren Einkommen einzelner Steuerpflichtiger anderwärts eine Ausgleichung findet, ist das bei den Gemeinden entweder gar nicht oder jedenfalls nicht in dem erforderlichen Maß der Fall. Der Haushalt der Gemeinden kann nicht auf schwankende Erträgnisse gestützt werden, sondern muß ein sicheres Fundament haben, wie es einzig die Ertragssteuern darbieten. Und dieses Fundament ist ja gerade für die Gemeindezwecke erheblich erbreitert worden, denn indem die Besteuerung der Ertragskataster für die Zwecke des Staats durch Herabsetzung der Staatssteuern von 3,9 % auf 2 % ganz bedeutend ermäßigt wurde, ist es möglich geworden, Grundeigentum, Gebäude und Gewerbe ohne Steigerung ihrer steuerlichen Gesamtbelastung in erweitertem Maße zur Besteuerung für die Zwecke der Gemeindebesteuerung heranzuziehen.

Bilden demnach die Ertragssteuern mit gutem Grunde auch unter dem neuen Steuerrecht das Rückgrat der Gemeindebesteuerung, so war es anderseits doch wieder ein dringendes Gebot der Gerechtigkeit, ihnen nicht mehr die vorwiegende Bedeutung zuzuerkennen, wie unter dem bis 1903 in Geltung gewesenen Rechte, wo sie weitaus den größten Teil der aus den Steuern fließenden Einnahmen liefern mußten. Die einseitige und übermäßige Belastung der Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuerpflichtigen mußte unter allen Umständen erleichtert werden, und diesem Zwecke dienen die übrigen Gemeindesteuern, die den Charakter von *Ergänzungssteuern* haben.

Unter diesen Ergänzungssteuern steht in erster Linie die *Einkommensteuer*, welche in der Form eines Zuschlags zur staatlichen Einkommensteuer überall da erhoben werden *darf*, wo die Umlage auf Grundeigentum, Gebäude- und Gewerbe mehr als 2 % ausmacht, was in weitaus der Mehrzahl der Gemeinden der Fall ist (im Jahre 1902 bei 1765 Gemeinden von insgesamt 1911), und überall da erhoben werden *muß*, wo diese Umlage mehr als 6 % beträgt. Daß auch die Gemeinden Anteil an der allgemeinen Einkommensteuer haben, ist wohl berechtigt. Denn einmal bietet diese Steuer den Gemeinden das Mittel, um nach

Digitized by Google

Maßgabe der Leistungsfähigkeit auch solche zur Steuer heranzuziehen, die zwar nicht wie die Grund- und Gebäudebesitzer und Gewerbetreibenden ein vorzugsweises Interesse an den allgemeinen Gemeindeeinrichtungen haben, immerhin aber in weitem Umfang an deren Vorteilen teilnehmen. Sodann aber müssen die Gemeinden, weil die Aufgaben, die an sie herantreten, und die Ausgaben, die von ihnen gemacht werden müssen, auch in Zukunft sich stetig steigern werden, so insbesondere die sozialpolitischen Aufgaben auf den Gebieten des Arbeitsnachweises, der Wohnungsfürsorge, der Arbeitslosigkeit („Gesetz des stetig wachsenden Gemeindebedarfs"), eine steigerungsfähige Steuer haben, wie eine solche einzig und allein in der Einkommensteuer zur Verfügung steht. Daß anderseits auch dem Maß der Inanspruchnahme der Einkommensteuer für Gemeindezwecke eine Obergrenze gesteckt ist, nämlich der Betrag von 50 % der Staatssteuersätze, ist insofern gerechtfertigt, als es, weil die Einkommensteuer die Hauptsteuer für den Staat bildet, nicht angängig wäre, auf die gleiche Steuerquelle den Gemeindebedarf in einem höheren Maße zu radizieren.

Die Erhebung einer ergänzenden Gemeindekapitalsteuer, welche überall da erhoben werden muß, wo eine Gemeindeumlage auf Grundeigentum, Gebäude und Gewerbe stattfindet, entspricht nicht nur dem seitherigen Recht, sondern auch dem Grundsatz, daß vor allem das fundierte Einkommen bzw. die fundierten Erträge einer Vorbelastung zu unterwerfen seien. Daß für den Gemeindezuschlag zu der staatlichen Kapitalsteuer eine Grenze gesetzlich festgestellt ist (1 % des steuerbaren Kapitalertrags) und demnach die Kapitalienbesitzer mit den Besitzern von Liegenschaften und Gewerbetreibenden hinsichtlich der Gemeindebesteuerung nicht gleichgestellt sind, ist darum gerechtfertigt, weil für den Bestand und die Sicherung bzw. Realisierung der Forderungsrechte der Staat alles und die Gemeinde nichts tut, während für die Erzielung der Rente aus Grund, Gebäuden und Gewerben und damit für deren Wert die Gemeinde besondere Veranstaltungen zu treffen hat, und einen namhaften Teil ihrer Einnahmen zu diesem Zweck verbraucht. Auch ist nicht zu vergessen, daß die Sicherheit des beweglichen Kapitalbesitzes eine sehr viel kleinere ist, als die des Grund- und Gebäudebesitzes. Ein bewegliches Kapitalvermögen erhält sich durch mehrere Generationen hindurch weitaus nicht so leicht wie ein Vermögen an Grund und Gebäude.

Bei den Verhandlungen der gesetzgebenden Faktoren über die neue Einkommensteuer ist eine Zeitlang der Vorschlag, für die Gemeinden eine besondere Dienst- und Berufseinkommensteuer einzufügen, ein-

Digitized by Google

gehend behandelt worden. Insbesondere wurde dieses Verlangen aus dem Grunde gestellt, weil behauptet wurde, ein Teil der früher Berufseinkommensteuerpflichtigen, nämlich die in gesicherter Rechtsstellung und namentlich die mit Pensionsberechtigung Angestellten bezögen ein fundiertes Einkommen. Es kann der Streit darüber, was unter einem fundierten oder unfundierten Einkommen zu verstehen ist, als ein Streit um Worte dahingestellt bleiben; jedenfalls wäre es, ganz abgesehen von der Schwierigkeit, angesichts der unzählbaren Übergangsformen von einer rechtlich gesicherten zu einer ungesicherten Anstellung und von einer gänzlich ungenügenden zu einer einigermaßen auskömmlichen Pension zwischen beiden eine praktisch anwendbare Grenze zu finden, eine Ungerechtigkeit, wenn man denjenigen, der den sicheren Anspruch auf einen gewissen Gehalt und eine gewisse Pension hat, mit demjenigen, der den Betrag jenes Gehalts ohne Arbeit als Revenue aus Vermögensbesitz bezieht, in der Steuer gleichstellen wollte. Denn der letztere kann regelmäßig, wenn er will, durch Arbeit verdienen und sich dadurch für das als Steuer zu entrichtende einen Ersatz — und mehr als einen solchen — schaffen, was jener nicht kann. Sodann ist die schärfere Heranziehung des Vermögensinhabers gegenüber demjenigen, der vermögenslos ist, darauf zu stützen, daß der auf Einkommen aus persönlicher Arbeit Angewiesene durch Ersparnisse seinen und seiner Angehörigen Lebensunterhalt für den Fall der Arbeitsunfähigkeit sicherstellen muß, während derjenige, der Vermögen besitzt, diese Vorsorge nicht oder doch weniger zu treffen hat, also mehr für die laufenden Bedürfnisse und so auch zur Steuerentrichtung zur Verfügung hat. Endlich gründet sich die Statuierung einer weitergehenden Beitragspflicht des Vermögensbesitzers schon auf seine größere Leistungsfähigkeit an sich, insbesondere darauf, daß er nicht wie der Vermögenslose auf seine Einkünfte angewiesen ist, sondern daß er namentlich zur Deckung außerordentlicher Bedürfnisse, wie sie an jeden hin und wieder herantreten, erforderlichenfalls sein Kapital angreifen kann und sich nicht wie jener Einschränkungen zu unterziehen gezwungen ist. Es hätte also an einem genügenden Grund, nach Einführung der allgemeinen Einkommensteuer das Berufseinkommen noch unter einem anderen Gesichtspunkt als unter dem der Einkommensteuer zugrunde liegenden, mit einer anders gearteten Steuer zu belegen und die bisherige Dienst- und Berufseinkommensteuer auch nur von denjenigen fortzuerheben, die sich in einer festen, gesicherten Stellung befinden, gefehlt. Die den Gemeinden vorgeschlagene Diensteinkommensteuer ist denn auch aus dem endgültigen Gemeindesteuergesetz ausgeschaltet worden.

Digitized by Google

Die Wohnsteuer, welche erst bei Inanspruchnahme des Grund-, Gebäude- und Gewerbekatasters von mehr als 6 % obligatorischen Charakter trägt und als fakultative Steuer von einer 2 %igen Vorbelastung dieser Kataster abhängig ist, hat als „Kopfsteuer" viele Feinde, indem sie von den Unbemittelten im gleichen Betrag erhoben wird, wie von den Vermöglichen. Darum hat sie auch bei den legislatorischen Verhandlungen über das neue Gemeindesteuergesetz manche Anfechtung erfahren. Und doch ist sie, wenn auch die primitivste, so doch die einfachste und billigste Steuer für eine Gemeinde. Was ist naheliegender, als daß zunächst jedes selbständige Gemeindemitglied einen gleichen, mäßigen Beitrag zu den Kosten des Gemeinwesens leistet, ähnlich wie jedes Vereinsmitglied dem Verein, dem es angehört, seinen Beitrag zahlt! Auf solcher Grundlage bauen sich in natürlichster Weise die weiteren teils nach dem Interesse, teils nach der Leistungsfähigkeit sich bemessenden Steuern auf. Wenn es sich darum handeln würde, eine Kopfsteuer als einzige Steuer einzuführen, oder durch sie unter Vernachlässigung des Prinzips der Heranziehung nach Leistung und Gegenleistung und nach der Leistungsfähigkeit den wesentlichsten Teil des Gemeindebedarfs zu decken, dann freilich wäre in ihre Verwerfung einzustimmen. Aber darum hat es sich in Württemberg niemals gehandelt. Nachdem die Einkommensteuer und das Existenzminimum bei der Einkommensteuer, sowie die auf persönliche Gründe sich stützenden Befreiungen von derselben in das Gemeindesteuersystem eingeführt worden sind, erscheint die Wohnsteuer auf einen ganz anderen und neuen Boden gestellt. Sie ist nunmehr prinzipiell die Ersatzsteuer, welche diejenigen zu bezahlen haben, welche wegen der Geringfügigkeit ihres Einkommens von der Gemeinde- und Staatseinkommensteuer, aber in der Regel auch — abgesehen von der Fleischsteuer — von den anderen direkten Gemeindesteuern freibleiben, während sie alle Rechte, die sich aus dem Gemeindeverband ergeben, insbesondere das aktive und passive Wahlrecht, ebenso ausüben dürfen, wie die Höchstbesteuerten in der Gemeinde, und während gerade diese Klassen der Einwohner es häufig sind, welche an die Gemeinden besonders große Anforderungen auf finanziellem Gebiete stellen. Indem sie so in den sonst steuerfreien Gemeindegenossen das Gefühl der Verpflichtung neben dem vorhandenen Bewußtsein der Gleichberechtigung wachruft und wacherhält, kommt ihr eine geradezu ethische Bedeutung zu. Endlich ist nicht zu vergessen, daß die Wohnsteuer immerhin eine nicht unerhebliche Einnahmequelle bildet.

Auch die Verbrauchsabgaben, die durchaus fakultativen Charakter tragen, haben mancherlei Anfechtung erfahren, ehe sie für die

Digitized by Google

nunmehrige Gemeindebesteuerung ihre Legalisierung in ähnlichem Umfang wie in dem seitherigen Recht erhielten. Es kann nicht geleugnet werden, daß den Verbrauchsabgaben manche Mängel anhaften. Die Verbrauchssteuern nehmen insbesondere keine Rücksicht auf die Abstufung der Leistungsfähigkeit und belasten die minder vermögenden Klassen im Verhältnis zu ihrem Vermögen und Einkommen stärker als die wohlhabenden. Aber diesen Mängeln stehen unleugbar auch erhebliche Vorteile gegenüber. Einmal werden die Verbrauchsabgaben, weil sie vermeidbar und in minimalen Einzelbeträgen von den Konsumenten zu entrichten sind, viel leichter getragen und gehen darum auch leichter ein als direkte Steuern. Sodann ist es möglich, durch die Verbrauchsabgaben auf einfache und natürliche Weise die nur vorübergehend in einer Gemeinde anwesenden Personen, welche trotzdem von gewissen Einrichtungen der Gemeinden Gebrauch machen, wenigstens teilweise zur Besteuerung heranzuziehen. Dazu kommt, daß die gegen die Verbrauchsabgaben sprechenden Bedenken viel von ihrer Bedeutung verlieren, wenn die Gegenstände des notwendigen Lebensunterhalts freigelassen und nur Gegenstände des verfeinerten Lebensgenusses und des Luxus herangezogen werden. Letzteres trifft aber auf die der Verbrauchsabgabe in Württemberg unterliegenden Gegenstände, abgesehen von der Fleischsteuer, zu. Das Bier ist zwar ein Gegenstand allgemeinen Verbrauchs in den breitesten Schichten der Bevölkerung, aber kein unentbehrliches Nahrungsmittel, sondern mehr ein Genußmittel. Man braucht kein Temperenzler zu sein, um doch zu wünschen, daß der Genuß alkoholischer Getränke sich nicht weiter in aufsteigender Linie bewege, ja eher sich vermindern möge, namentlich wenn man bedenkt, daß Württemberg hinsichtlich des Bierkonsums nächst Bayern an der Spitze steht. Im Jahre 1905 betrug der Bierverbrauch auf den Kopf der Bevölkerung[1] in Bayern 235 l in Württemberg 173 l, in Baden 157 l, in Preußen 101 l, im ganzen Deutschen Reich 119 l. Gas- und Elektrizitätssteuer treffen jedenfalls vorzugsweise die wohlhabenden Klassen und sind um so weniger zu beanstanden, als der Verbrauch zur Erzeugung von Betriebskraft, welche sich mehr und mehr zu einem unumgänglichen gewerblichen Bedürfnis und zwar nicht nur des Groß-, sondern auch des Mittel- und Kleingewerbes geworden ist, steuerfrei bleibt. Nur gegen die Fleischsteuer erheben sich Bedenken, weil Fleisch ein notwendiges Nahrungsmittel ist, das nicht durch Belastung mit einer Steuer verteuert werden sollte. Freilich ist noch sehr fraglich, ob die Fleischsteuer auch tatsächlich auf den Kon-

[1] Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich, 1907, S.

Digitized by Google

sumenten übergewälzt oder aber, ob sie nicht ganz oder teilweise vom Produzenten, vom Viehhändler oder vom Metzger getragen wird. Dies genau festzustellen, wird kaum jemals gelingen. Nur das ist möglich, auf Grund der Statistik der Fleischpreise zu untersuchen, wie sich die Fleischpreise in den Gemeinden mit und ohne Fleischsteuer zueinander verhalten.

Zu diesem Zwecke sind in der nachstehenden Tabelle (S. 98) die Fleischpreise im Durchschnitt des Jahres 1906 in den Gemeinden ohne und mit Verbrauchssteuer geschieden nach Ortsklassen einander gegenübergestellt. Das Zahlenbild, welches diese Tabelle darbietet, ist durchaus kein einheitliches. Faßt man zunächst die drei größten Gemeinden des Landes, Stuttgart, Heilbronn, Ulm, ins Auge, so ergibt sich, daß Stuttgart, wo keine Verbrauchsabgabe besteht, in Ochsen-, Rind- und Kalbfleisch höhere und nur in Schweinefleisch niedrigere Preise hat als Ulm, wo eine Verbrauchsabgabe im gesetzlich zulässigen Höchstbetrag erhoben wird. In der nächstfolgenden Ortsklasse, d. i. den Gemeinden mit 20 000—40 000 Einwohnern, hat z. B. die Stadt Ludwigsburg, obwohl sie keine Verbrauchsabgabe erhebt, zumteil beträchtlich höhere Preise als das gleich große Reutlingen, wo gleichfalls eine Verbrauchsabgabe besteht, und wenn man innerhalb dieser Ortsklasse für die Gemeinden mit Fleischabgabe und für die Gemeinden ohne Fleischabgabe je den Durchschnittspreis berechnet, so ergibt sich, daß er in den letzteren annähernd auf gleicher Höhe, bei Rindfleisch sogar noch höher steht als in den ersteren. Beschränkt man sich bei der Vergleichung der Fleischpreise der kleineren Gemeinden auf die Gegenüberstellung der Durchschnittspreise innerhalb der betreffenden Ortsklassen, so zeigt sich, daß in der Ortsklasse 10 000—20 000 Einwohner in den steuererhebenden Gemeinden der Preis von Ochsen- und Rindfleisch höher, dagegen derjenige von Kalbfleisch niedriger und derjenige von Schweinefleisch annähernd gleich hoch ist wie in den keine Steuer erhebenden Gemeinden, und daß in der Ortsklasse 5000—10 000 Einwohner in den Gemeinden mit Verbrauchssteuer der Preis von Ochsen-, Rind- und Kalbfleisch höher ist, dagegen der Preis von Schweinefleisch, welches als die Hauptfleischgattung der breiten Schichten der Bevölkerung gelten kann, gerade so hoch ist, wie in den Gemeinden ohne Verbrauchsabgabe. Soviel steht jedenfalls fest, daß aus der vergleichenden Statistik der Fleischpreise ein unbedingter Beweis für die preissteigernde Wirkung der Fleischverbrauchsabgabe sich nicht erbringen läßt. Vielmehr zeigt die württembergische Fleischpreisstatistik, daß die Verbrauchssteuer in ihrer Wirkung auf die Preisgestaltung hinter sonstigen Produktionsfaktoren zurücksteht oder geradezu verschwindet.

Digitized by Google

Tabelle. Die Fleischpreise in den Gemeinden mit und ohne Fleischsteuer im Jahre 1906.

Ortsklasse	Gemeinden (A ohne / B mit Verbrauchsabgabe)	Bevölkerung am 1. Dez. 1905	Höhe der Verbrauchsabgabe für 1 kg	Preis für 1 kg: Ochsenfleisch	Rindfleisch	Kalbfleisch	Schweinefleisch
			Pf.	Pf.	Pf.	Pf	Pf.
Mehr als 100 000 Einw.	A Stuttgart.	249 286	—	164	153	171	167
40 000—100 000 Einw.	B Heilbronn	40 004	6	161	156	173	175
	„ Ulm	51 820	6	161	149	160	176
	Durchschnitt B	45 912	6	161,0	152,5	166,5	175,5
20 000—40 000 Einw.	A Ludwigsburg	22 585	—	166	158	170	170
	„ Göppingen	20 813	—	160	150	167	167
	Durchschnitt A	21 699	—	163,0	154,0	168,5	168,5
	B Eßlingen	29 172	4	167	159	176	177
	„ Reutlingen	23 848	6	156	147	159	160
	„ Gmünd	20 566	5	165	148	170	169
	Durchschnitt B	24 520	5	162,7	151,3	168,3	168,7
10 000—20 000 Einw.	A Feuerbach	11 524	—	146	149	172	168
	„ Zuffenhausen	10 036	—	—	148	166	167
	„ Tuttlingen	14 627	—	148	138	159	155
	„ Schwenningen	12 987	—	156	153	166	166
	„ Ebingen	10 008	—	—	155	167	166
	„ Heidenheim	12 173	—	157	143	166	169
	Durchschnitt A	11 892	—	151,8	147,7	166,0	165,2
	B Tübingen	16 809	5	164	153	161	171
	„ Aalen	10 442	4	158	158	164	165
	„ Ravensburg	14 619	2	156	145	163	162
	Durchschnitt B	13 957	3,6	159,3	152,0	162,7	166,0
5000—10 000 Einw.	A Böckingen	8 658	—	—	152	164	161
	„ Schramberg	9 837	—	159	159	170	170
	„ Rottweil	9 013	—	156	150	164	164
	„ Freudenstadt	7 918	—	156	135	164	161
	„ Rottenburg	7 553	—	163	155	154	168
	„ Pfullingen	7 376	—	—	153	154	159
	„ Nürtingen	6 754	—	157	154	166	167
	„ Crailsheim	5 747	—	149	149	151	153
	„ Biberach	9 096	—	155	144	157	160
	„ Kirchheim u. T.	8 830	—	162	153	169	167
	„ Geislingen a. St.	8 022	—	158	149	160	168
	„ Weingarten	7 159	—	154	141	155	155
	„ Friedrichshafen	5 396	—	155	145	165	163
	Durchschnitt A	7 796	—	156,7	147,6	161,0	162,8
	B Backnang	8 327	4	—	158	167	160
	„ Urach	5 118	3	156	156	164	167
	„ Kalw	5 196	5	161	153	166	165
	„ Hall	9 400	4	159	152	156	159
	Durchschnitt B	7 010	4	158,7	154,8	163,3	162,8

Digitized by Google

Von großer Bedeutung für die Beurteilung der Verbrauchsabgaben, insbesondere auch der Verbrauchsabgabe von Fleisch, ist schließlich, daß diese Abgaben namentlich im Haushalt der größeren Städte unter der Herrschaft des früheren Rechts eine so wichtige Einnnahmequelle geworden sind, daß ihre gänzliche Aufhebung trotz der durch die Steuerreform bewirkten Eröffnung weiterer Steuerquellen vielfach zu einer schweren Beeinträchtigung des Gemeindehaushalts und zu einer übermäßigen Anspannung der direkten Besteuerung führen müßte. Soviel bekannt geworden ist, haben denn auch mehrere Stadtverwaltungen, so Reutlingen, Tübingen, Aalen, um Verlängerung des Termins der Abschaffung der Fleischsteuer petitioniert, weil ein Wegfall dieser Steuereinnahme in ganz empfindlicher Weise in den Finanzhaushalt der Gemeinden einschneiden würde.

Im Rechnungsjahr 1905 (1. April 1905 bis 31. März 1906) betrug die Zahl der Gemeinden, in welchen eine Verbrauchsabgabe auf Bier oder Fleisch oder Gas erhoben wurde, 116, der Ertrag der Abgabe nach Abzug der gewährten Rückvergütungen (Rohertrag):

	aus Fleisch Mk.	aus Bier Mk.	aus Gas Mk.
im ganzen	532 592	1 082 948	406 660
auf den Kopf der Bevölkerung .	2,25	1,32	1,28

Der Gesamtrohertrag berechnet sich zu 2 022 200 Mk., wovon der Erhebungsaufwand mit 108 531 Mk. = 5,36 % abgeht, so daß ein Reinertrag von 1 913 669 Mk. verbleibt.

Näheres ist der nachstehenden Tabelle zu entnehmen, in welcher die Gemeinden nach folgenden Ortsklassen unterschieden sind:

Ortsklasse I: = Gemeinden mit mehr als 100 000 Einwohnern,
„ II: = „ „ 20 000—100 000 „
„ III: = „ „ 10 000— 20 000 „
„ IV: = „ „ 5 000— 10 000 „
„ V: = „ „ bis zu 5 000 „

Ortsklasse	Zahl der Gemeinden im ganzen	Zahl der Gemeinden mit einer Verbrauchsabgabe überhaupt	darunter mit einer Abgabe: auf Fleisch und Bier: Zahl dieser Gemeinden	Rohertrag aus der Fleischabgabe: im ganzen Mk.	Rohertrag aus der Fleischabgabe: auf den Kopf Mk.	Rohertrag aus der Bierabgabe: im ganzen Mk.	Rohertrag aus der Bierabgabe: auf den Kopf Mk.	auf Bier (ohne Fleisch): Zahl dieser Gemeinden	Rohertrag: im ganzen Mk.	Rohertrag: auf den Kopf Mk.	Reinertrag aus den Verbrauchsabgaben überhaupt Mk.
I	1	1	—	—	—	—	—	1	330 871	1,33	645 451 [1]
II	7	7	5	404 891	2,51	223 288	1,38	2	75 693	1,73	720 099 [2]
III	9	7	3	71 112	1,70	62 135	1,49	4	62 670	1,28	184 600
IV	24	14	5	56 589	1,70	33 532	1,01	9	86 860	1,48	167 635
V	1 863	87	—	—	—	—	—	87	207 899	1,14	195 884
Zus.	1 904	116	13	532 592	2,25	318 955	1,35	103	763 993	1,31	1 913 669

[1] Siehe die Anm. 1 S. 100. [2] Siehe die Anm. 2 S. 100.

Digitized by Google

Die fakultativen Charakter tragende Grundstücksumsatzsteuer ist als Verkehrssteuer dazu bestimmt, den von der Grund- und Gebäudesteuer nicht erfaßbaren Wertzuwachs in dem Augenblick, in welchem er bei dem Besitzwechsel in dem Kaufpreis in die Erscheinung tritt, zu einer steuerlichen Leistung beizuziehen. Diese Wertsteigerung ist in rasch sich entwickelnden Gemeinden mitunter eine sehr bedeutende und steht nicht zum geringsten Teile in ursächlichem Zusammenhang mit Opfern, welche die Gemeinden im Dienste der öffentlichen Wohlfahrtspflege, für Straßen, Wasserversorgung, Kanalisation, Beleuchtung und andere Zwecke zu bringen haben. Darum erscheint es prinzipiell berechtigt, neben der staatlichen Besteuerung des Grundstücksumsatzes auch die Gemeinden zur fakultativen Mitbesteuerung jenes Wertzuwachses in Gestalt eines Zuschlags zur Staatssteuer zuzulassen, bildet doch gewissermaßen die Besitzwechselabgabe nur den „gesellschaftlichen Anteil" der Gemeinde an dem ohne Zutun der Grundeigentümer, wohl aber infolge der Gemeindeaufwendungen gewachsenen Kapitalwert des Grundstücks. Von diesem Gesichtspunkt aus betrachtet, kann es sich sogar fragen, ob überhaupt eine staatliche Immobiliarverkehrssteuer noch eine eigentliche prinzipielle Berechtigung hat, und ob diese Abgabe nicht vielmehr ganz der Gemeindebesteuerung überlassen werden sollte. Eine volkswirtschaftlich günstige Wirkung dieser Gemeindesteuer wird die sein, daß sie in stärkerem Grade als die staatliche Steuer allein die Möglichkeit bietet, einer ungesunden Spekulation in Liegenschaftswerten entgegenzuwirken. Daß der Liegenschaftsverkehr eine höhere Belastung gut ertragen kann, namentlich in größeren Städten, wo größere Liegenschaftsobjekte und Spekulationskäufe vorkommen, unterliegt kaum einem Zweifel.

Die Hundesteuer ist diejenige unter den indirekten Steuern, welcher auch der verbissenste Gegner dieser Steuerart die Billigung nicht versagen wird. Sie ist überhaupt nicht fiskalischen, sondern polizeilichen Ursprungs, indem ihr Hauptzweck ist, der übermäßigen Vermehrung der Hunde entgegenzuwirken, um das Publikum vor der Belästigung durch Hunde, namentlich auch vor den Gefahren, mit welchen die Hundewutkrankheit Gesundheit und Leben bedroht, zu schützen. Da die Erreichung dieses Zwecks eine vorwiegend lokale Aufgabe ist, war es auch gerecht-

[1] Darunter außerdem Rohertrag aus einer Verbrauchsabgabe auf Gas (Elektrizität) von 339 838 Mk., auf den Kopf von 1,36 Mk.

[2] Darunter außerdem (in 2 Gemeinden) Rohertrag aus einer Verbrauchsabgabe auf Gas (Elektrizität) von 66 822 Mk., auf den Kopf von 0,97 Mk.

Digitized by Google

fertigt, die Hundesteuer ganz den Gemeinden zu übertragen und sie für die Gemeinden obligatorisch zu machen.

Die Erhebung einer Bauplatzsteuer als Gemeindesteuer erscheint aus den verschiedensten Gründen vollkommen berechtigt, einmal volks- und finanzwirtschaftlich mit Rücksicht auf die große Steigerung, welche infolge der raschen Entwicklung der Städte die Grundstückswerte in diesen und in deren unmittelbarer Umgebung in verhältnismäßig kurzer Zeit ohne Leistung der Grundeigentümer nur durch die Existenz und Tätigkeit der Gesamtheit erfahren, sowie im Hinblick auf das schreiende Mißverhältnis, in welchem zu den so entstandenen Werten die auf den Bauplätzen ruhende, als Ertragssteuer behandelte Grundsteuer steht, weiterhin sozial- und wohnungspolitisch, weil eine solche Steuer geeignet ist, der Baufpekulation einigermaßen entgegenzuwirken und so eine ungesunde Steigerung der Bauplätze, dadurch, daß sie lange Zeit zu Spekulationszwecken liegen gelassen werden, zu verhüten, endlich steuerpolitisch, insoweit es sich um besonders geeignete Steuerobjekte in leistungsfähigen Händen handelt. In welchem Maße eine Steigerung des Werts der Bauplätze eingetreten ist, zeigt die amtliche württembergische Statistik über die Liegenschaftspreise[1]. Was zunächst das Verhältnis der Bauplatzpreise zu den Preisen der übrigen Grundstücke anlangt, so geben hierüber die folgenden Zahlen Auskunft:

Kulturart	Durchschnittspreis für 1 ha im Jahre 1898 in den Ortsklassen			
	I. über 100 000 Einw. (Stuttgart)	II. 10 000—100 000 Einw. (11 Städte)	III. 5000—10 000 Einw. (23 Gemeinden)	IV. bis zu 5000 Einw. (1876 Gemeinden)
	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.
Äcker	40 362	7 541	3 679	2 290
Wiesen	26 147	4 898	3 003	2 222
Weinberge	49 916	9 911	5 180	5 072
Gärten u. Länder	66 287	13 418	6 290	5 164
Bauplätze	266 668	56 446	27 182	18 834

In allen vier Ortsklassen stehen die Bauplatzpreise ganz erheblich über den Preisen der übrigen Grundstücke.

[1] „Die Veräußerungen und die Preise von Liegenschaften in Württemberg in den Jahren 1897 und 1898" von Dr. Trüdinger in Württ. Jahrbüchern f. Statistik u. Landesk. 1901 I S. 40 ff. — „Die Veräußerungen von Liegenschaften in Württemberg in den Jahren 1899—1903" von demselben in „Württ. Jahrb. f. St. u. L." 1905 I S. 73 ff.

Digitized by Google

In welchem Maße sodann die Preise der verschiedenen Grundstücksarten gestiegen sind, tritt dann deutlich zutage, wenn man die Grundstückspreise in Verhältnis setzt zu den Grundsteueranschlägen, welche den Reinertrag der Grundstücke nach der Grundsteuereinschätzung von 1873 bis 1887 zum Ausdruck bringen (s. o. S. 63). Dabei hat man sich zu vergegenwärtigen, daß die württembergische Gesetzgebung, indem sie bei Aufstellung der Kataster die 3 %oige Rente aus dem Gebäudekataster als gleichwertig mit dem Grundsteueranschlag angenommen hat, davon ausgegangen ist, es entspreche der Grundsteueranschlag der 3 %igen Rente aus dem Kaufwert des Grundstücks, und dieser Kaufwert betrage demnach das 33,3fache des Grundsteueranschlags. Das Ergebnis dieser Statistik ist folgendes:

Kulturart	Von dem Grundsteueranschlag betrugen im Jahre 1899 die Kaufpreise das ....fache				
	in Ortsklasse I Mehr als 100 000 Einw.	in Ortsklasse II 10 000—100 000 Einw.	in Ortsklasse III 5000—10 000 Einw.	in Ortsklasse IV unter 5000 Einw.	im ganzen Land
Landw. Einzelgrundstücke .	255,0	70,2	45,6	33,2	36,2
Bauplätze. . .	533,9	373,1	244,1	150,9	297,8

Während die Preise für landwirtschaftliche Grundstücke im Durchschnitt des Landes nur wenig über den 33 1/3fachen Betrag des Grundsteueranschlags gestiegen und in der untersten Ortsklasse sogar unter diesen Betrag herabgegangen sind, haben die Kaufpreise von Bauplätzen im Landesmittel nahezu den 300fachen Betrag des Steueranschlags erreicht, und zwar erstreckt sich die Wertsteigerung hier auch auf die unteren Ortsklassen, d. h. die kleineren Städte und das platte Land, aber beträchtlich stärker ist sie in den höheren Ortsklassen, weil hier das kräftigere Wachstum der Bevölkerung und die daraus entspringende lebhaftere Nachfrage die Bodenpreise viel schneller in die Höhe treibt. Wenn die Bauplatzpreise in der Stadt Stuttgart auf das 534fache, in den Gemeinden von 10 000—100 000 Einwohnern auf das 373fache des Grundsteueranschlags gestiegen sind, so tritt in diesen Ziffern die Berechtigung, ja sogar die Notwendigkeit einer Bauplatzsteuer deutlich genug zutage.

Soviel bekannt, hat bis jetzt allerdings noch keine einzige Gemeinde in Württemberg von der Befugnis der Erhebung einer Bauplatzsteuer Gebrauch gemacht, was um so auffallender ist, als dieselbe zweifellos einen Ertrag abwerfen würde, der immerhin für Gemeinden, die mit einem hohen Etat rechnen müssen, ins Gewicht fällt. Beispielsweise wurde

Digitized by Google

der Ertrag dieser Steuer für Stuttgart zu 160 000 Mk. geschätzt, d. i. beträchtlich mehr als beispielsweise der Ertrag der Wohnsteuer.

Es bleibt noch übrig, die letzte der Ergänzungssteuern, die Warenhaussteuer, welche als obligate Steuer in das Gemeindesteuersystem eingefügt worden ist, zu betrachten. Für die Zulässigkeit der Warenhaussteuer, welcher der Charakter einer Ausnahmesteuer zu Lasten des in Betracht kommenden Großkapitals nicht ganz abgesprochen werden kann, sprechen teils steuerpolitische, teils sozialpolitische Gründe. Vom steuerpolitischen Gesichtspunkt ist geltend zu machen, daß es sich hierbei um Betriebe ganz besonderer Art handelt, deren Leistungsfähigkeit durch die ordentlichen Steuern nicht in richtigem Maße getroffen werden kann, und daß diese Betriebe weiterhin die öffentlichen Einrichtungen in erhöhtem Maße in Anspruch nehmen. In sozialpolitischer Hinsicht fällt schwer ins Gewicht, daß die Detailhändler durch die übermächtige Konkurrenz der Warenhäuser ganz unbestreitbar eine erhebliche Schädigung erfahren. Wenn gegen die Warenhaussteuer eingewendet wird, daß sie eine schädliche Rückwirkung mit sich bringe, insofern sie auf den Fabrikanten abgewälzt und hierdurch indirekt zur Verringerung der Arbeitslöhne Anstoß geben würde, so geht diese Befürchtung doch wohl zu weit. Die Preise, welche die Warenhäuser zu bezahlen haben, regulieren sich nach allgemeinen Faktoren, und in der Ausnützung der günstigen Stellung, welche ihnen ihr großer Bedarf und ihre Zahlungsfähigkeit für den Einkauf gibt, gehen die Inhaber der Warenhäuser auch ohne Steuer schon so weit, als sie können; wenn sie zur Begründung weiterer Forderungen die ihnen auferlegte Steuer geltend machen, so dürfte das in der Regel nur ein guter Vorwand für eine ohnedies schon beabsichtigte Forderung sein. Einzuräumen ist, daß die Hoffnungen, welche seitens der kleineren und mittleren Detailhändler auf die Besteuerung der Warenhäuser gesetzt werden, durch die Steuer kaum in Erfüllung gehen werden, da die Zuschlagssätze in der Höhe, wie sie festgesetzt worden sind, eine wesentliche Einengung der bestehenden Warenhäuser oder eine wesentliche Erschwerung der Errichtung neuer nicht bewirken werden, insofern der Gewinn gutgeleiteter Betriebe dieser Art eine ganz erheblich größere Quote der Roheinnahmen beträgt, als die neue Steuer ausmacht. Ein Erfolg, wie ihn die Interessenten erstreben, ließe sich nur mit einer „Erdrosselungssteuer" erzielen, die überhaupt nicht in Betracht kommen konnte und niemals in Betracht kommen wird. Allein in Gemeinden mit höherer Gemeindeumlage wird der Zuschlag, wenn er sich in der Nähe des Höchstbetrags hält, immerhin eine nicht unerhebliche Mehrbelastung der Warenhäuser und der ihnen

Digitized by Google

gleichgestellten Betriebe bilden und damit deren Existenzbedingungen sowie die Verhältnisse, unter denen sie mit dem kleineren Detailhandel zu konkurrieren haben, einigermaßen erschweren und durch den teilweisen Ausgleich des Vorsprungs, welchen die Warenhäuser nicht bloß wegen ihres größeren Kapitals haben, den kleineren Detailgeschäften zu statten kommen. Sie kann also immerhin als ein kleines Mittel zur Unterstützung und Erhaltung dieses Standes angesehen werden.

Derzeit wird eine Warenhaussteuer in acht Gemeinden des Landes erhoben. Fünf Gemeinden (Ulm, Ludwigsburg, Ehingen, Ravensburg, Aalen) erheben gleichmäßig, also ohne Staffelung, das Maximum des Zuschlags mit 50 % der Kommunalgewerbesteuer, eine Gemeinde (Geislingen) 40 %, eine Gemeinde (Stuttgart) das Minimum des Zuschlags von 20 %, und eine Gemeinde (Sulz) steigende Zuschläge von 20—40 %. Im Rechnungsjahr 1906 belief sich der Ertrag der Warenhaussteuer in Stuttgart auf 5 197 Mk., in den sieben anderen Gemeinden betrug er zwischen 189 Mk. und 1955 Mk. Der angestrebte sozialpolitische Zwecke des Gesetzes ist wenigstens insofern erreicht worden, als die Zahl der Warenhäuser in den letzten Jahren sich nicht erheblich vermehrt hat.

3. Die Wirkungen der Gemeindesteuerreform.

Welches die Wirkungen der Gemeindesteuerreform des Jahres 1903 in Hinsicht auf die Verteilung der Steuerlast sind, ist noch nicht genau zu übersehen, da die Gesamtergebnisse der neuen Gemeindebesteuerung, welche erst am 1. April 1905 in Wirksamkeit getreten ist, zur Zeit des Abschlusses der vorliegenden Untersuchung (Frühjahr 1907) noch nicht bekannt waren. Soviel aber läßt sich jedenfalls sagen, daß den größeren Gemeinden des Landes die Einkommensteuer erhebliche, fortdauernd wachsende neue Einnahmen bringen wird. Anders ist die Sache in den kleineren Gemeinden. Sofern in solchen nicht eine größere Industrie oder aus sonstigen besonderen Gründen eine größere Zahl Einkommensteuerpflichtiger ansässig ist, wird die Einkommensteuer einen gegen die Steuern aus Grund, Gebäude und Gewerbe wesentlich zurücktretenden Ertrag geben, namentlich sofern ein beträchtlicher Teil der ländlichen Einwohner wegen des bei der Einkommensteuer platzgreifenden Existenzminimums, des Schuldenabzugs und der Degression nur in geringem Umfang zur Gemeindeeinkommensteuer herangezogen werden kann. Anderseits bringt in diesen Gemeinden der zugelassene Abzug am Grund- und Gewerbekataster wegen der hieraus für die nicht abzugsfähigen Katasterbeträge sich ergebenden Mehrbelastung eine nicht unerhebliche Erschwerung des Aufbringens des Gemeindeschadens mit sich. Den kleinen Gemeinden werden auch die sonstigen Erweiterungen des Gemeindebesteuerungsrechts keine erhebliche Erleichterung bringen; eine solche haben sie vielmehr nur, wenn

Digitized by Google

auch zunächst in mäßigem Umfang, von der Staatssteuerreform zu erwarten, sofern die Inanspruchnahme der drei alten Realsteuern durch den Staat um die Hälfte der bisherigen Staatssteuer ermäßigt wird und hierdurch voraussichtlich in den kleinen Gemeinden wenigstens eine fernere Mehrbelastung des Grund-, Gebäude- und Gewerbebesitzes hintangehalten werden kann.

Die Annahme, daß der Gewinn der Gemeindesteuerreform hauptsächlich den größeren Gemeinden zugutekomme, wird bestätigt durch die wenigstens in den vorläufigen Ziffern bereits bekannten Steuerergebnisse für die Stadt Stuttgart[1]. Ein Vergleich zwischen den Steuerbeträgen, die in dem letzten Jahr vor Inkrafttreten der neuen Steuergesetze und in dem Jahre nach dem Inkrafttreten derselben erhoben worden sind, ergibt für den jetzigen Gemeindebezirk der Stadt Stuttgart[2] folgendes:

Steuerart	Rechnungsjahr 1904		Rechnungsjahr 1905	
	Mk.	%	Mk.	%
Direkte Steuern.				
Umlage auf Grund, Gebäude und Gewerbe	5 084 000[3]	64,9	3 931 000[4]	46,5
Kapital-, Dienst- und Berufseinkommensteuer	787 000	10,1	—	—
Kapitalsteuer	—	—	575 000	6,8
Einkommensteuer	—	—	2 641 000	31,2
Wohnsteuer	216 000	2,8	111 000	1,3
Zusammen	6 087 000	77,8	7 258 000	85,8
Indirekte Steuern.				
Hundeabgabe	—	—	118 000	1,4
Fleischsteuer	732 000	9,4	—	—
Bier- und Gassteuer	653 000	8,3	671 000	7,9
Zuschlag zur Liegenschafts-Umsatzsteuer	350 000	4,5	410 000	4,9
Zusammen	1 735 000	2,22	1 199 000	14,2
Direkte und indirekte Steuern insgesamt	7 822 000	100	8 457 000	100

Die direkten Steuern haben sonach einen Mehrertrag, die indirekten Steuern einen Mindererertrag erbracht. Der Mehrertrag an direkten

[1] Amts- und Anzeigeblatt der Stadt Stuttgart, 1907, Nr. 14.

[2] Je einschließlich der am 1. April 1905 eingemeindeten Orte Cannstatt, Untertürkheim und Wangen.

[3] Einschließlich Amtskörperschaftssteuer.

[4] Einschließlich der Warenhaussteuer.

Digitized by Google

Steuern in dem ersten, unter die Herrschaft der neuen Gemeindesteuergesetzgebung fallenden Erhebungsjahr 1905 berechnet sich gegenüber dem vorhergehenden Jahr zu 1 171 000 Mk., der hauptsächlich durch den Wegfall der Fleischabgabe verursachte Mindererertrag an indirekten Steuern zu 536 000 Mk. Nach Abzug dieses Mindererertrags verbleibt noch ein Mehrertrag von 635 000 Mk. Diese ansehnliche Mehrleistung ist ganz wesentlich verursacht durch die Änderung des Steuerrechts, daneben allerdings auch, jedoch jedenfalls zu einem nur mäßigen Betrage, durch das Wachstum der Stadt und den Aufschwung von Handel und Gewerbe. Eine weitere günstige Wirkung der Gemeindesteuerrreform auf den Haushalt der Stadt Stuttgart ist neben der Steigerung des Steuerertrags die gerechtere Verteilung der Gemeindesteuerlast, was daraus hervorgeht, daß die Gemeindeeinkommensteuer, welche die Steuerpflichtigen nach ihrer Leistungsfähigkeit erfaßt, einen ganz wesentlichen Teil der direkten Steuern, nämlich mehr als $^1/_3$ (36,4 %) aufbringt. Dem steht gegenüber eine beträchtliche Ermäßigung der Umlage auf Grund, Gebäude und Gewerbe, nämlich um mehr als 1 Million Mark; zu den direkten Gemeindesteuern hat dieselbe im Jahre 1904, d. i. vor der Gemeindesteuerreform, nahezu $^9/_{10}$ (86,6 %) und zu den Gemeindesteuern überhaupt nahezu $^2/_3$ (64,9 %) geliefert, dagegen im Jahre 1905, d. i. nach der Steuerreform, zu den direkten Steuern nur noch stark die Hälfte (54 %), zu den Steuern überhaupt nur annähernd die Hälfte (46,5 %). Die Einkommensteuer hat vor der Steuerreform als sog. Kapital-, Dienst- und Berufseinkommensteuer 787 000 Mk. = 10,1 % des gesamten Steuerertrags geliefert, nach der Steuerreform als wirkliche Einkommensteuer einschl. der Kapitalsteuer 3 216 000 Mk. = 38 %.

Im Zusammenhalt mit den Ergebnissen der Staatsbesteuerung läßt sich ersehen, welches die Gesamtwirkung der Steuerreform auf den Haushalt der Stadt Stuttgart in Hinsicht auf die direkten Staats- und Gemeindesteuern ist (siehe die Tabelle S. 107).

Der Gesamtertrag an direkten Steuern ist in der Stadt Stuttgart von 1904 auf 1905 um nahezu 3 Millionen Mark (2 688 000 Mk.) gestiegen und zwar ist an diesem Mehraufbringen ausschließlich die Einkommensteuer beteiligt. Im Jahre 1904 lieferte die Einkommensteuer (alten Stils) 4 393 000 Mk., d. i. 36,9 % der gesamten direkten Steuern, im Jahre 1905 dagegen betrug der Ertrag der Einkommensteuer (neuen Stils) einschließlich Kapitalsteuer 9 558 000 Mk., d. i. nahezu $^2/_3$ (65,5 %) der direkten Steuern. Die Steuern auf Grund, Gebäude und Gewerbe haben dagegen eine namhafte Ermäßigung erfahren; 1904 lieferten sie

Digitized by Google

7 289 000 Mk., d. i. 61,3 %, 1905 4 917 000 Mk., d. i. 33,7 % der direkten Steuern. Dabei ist allerdings zu beachten, daß die mit der Umlage auf Grund, Gebäude und Gewerbe Belasteten aus den gleichen Einkünften daneben noch die Staats- und Gemeindeeinkommensteuer zu entrichten haben.

Steuerart	1904			1905		
	Staatssteuer Mk.	Gemeindesteuer Mk.	Zusammen Mk.	Staatssteuer Mk.	Gemeindesteuer Mk.	Zusammen Mk.
Grund-, Gebäude- u. Gewerbesteuer	2 205 000	5 084 000	7 289 000	986 000	3 931 000	4 917 000
Kapital-, Dienst- und Berufseinkommensteuer	3 606 000	787 000	4 393 000	—	—	—
Einkommensteuer	—	—	—	5 227 000	2 641 000	7 868 000
Kapitalsteuer	—	—	—	1 115 000	575 000	1 690 000
Wohnsteuer	—	216 000	216 000	—	111 000	111 000
Zus. direkte Steuern	5 811 000	6 087 000	11 898 000	7 328 000	7 258 000	14 586 000

Weiterhin sind auch von den übrigen größeren Gemeinden des Landes die vorläufigen Ergebnisse der Gemeindebesteuerung teils vom Jahre 1905, teils vom Jahre 1906 bekannt[1]. Leider stehen für diese Gemeinden die Ergebnisse nicht auch von früheren Jahren zur Verfügung, so daß eine Vergleichung der Zeit vor und nach der Steuerreform nicht möglich ist. Was zunächst die Ergebnisse der Gemeindebesteuerung in 14 der größten Gemeinden des Landes (außer Stuttgart) im einzelnen in den Jahren 1905 bzw. 1906 anlangt, so gibt hierüber die Tabelle S. 108/9 Aufschluß. Der Tabelle ist folgendes zu entnehmen:

Gemeinsam ist allen Gemeinden, daß unter den Steuerquellen die Umlage auf Grund, Gebäude und Gewerbe an erster Stelle steht; im Durchschnitt der 14 Erhebungsgemeinden ist sie mit weitaus dem stärksten Betrag, nämlich mit 54,3 %, also mit mehr als der Hälfte, an dem Gesamtsteuererträgnis beteiligt. In vier Gemeinden sinkt dieser Anteil

[1] Übersicht über die Besteuerungs- und ökonomischen Verhältnisse der größeren Städte des Königreichs Württemberg. Angelegt auf Grund amtlicher Mitteilungen. Göppingen 1907. — Übersicht über die Steuerverhältnisse der württembergischen Gemeinden mit über 5000 Einwohnern im Rechnungsjahr 1906. Zusammengestellt auf Grund amtlicher Mitteilungen von Stadtschultheiß Müller in Biberach.

Digitized by Google

Städte (Einwohnerzahl)	Umlage auf Grund, Gebäude und Gewerbe		Gemeinde-einkommen-steuer		Gemeinde-kapitalsteuer		Wohnsteuer	
	Mk.	%	Mk.	%	Mk.	%	Mk.	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Ulm (51 820) . . .	566 246	45,7	260 937	21,0	54 959	4,4	23 700	1,9
Heilbronn (40 004) .	905 970	59,7	357 810	23,6	54 575	3,6	21 500	1,4
Eßlingen (29 172) .	456 000	54,8	179 571	21,6	30 540	3,7	17 000	2,0
Reutlingen (23 848) .	396 231	51,9	206 967	27,1	34 331	4,5	13 094	1,7
Ludwigsburg (22 585)	221 311	49,8	126 808	28,8	28 676	6,5	8 000	1,8
Göppingen (20 813) .	381 830	64,1	123 100	20,7	15 459	2,6	11 000	1,7
Gmünd (20 566) . .	236 627	51,7	99 739	21,8	12 903	2,8	9 500	2,1
Tübingen (16 809) .	154 648	42,9	93 906	26,0	23 121	6,4	6 715	1,9
Tuttlingen (14 624) .	202 000	63,3	58 941	18,5	8 102	2,6	8 000	2,5
Ravensburg (14 619).	212 308	57,8	73 689	20,1	16 384	4,5	7 160	2,0
Heidenheim (12 173) .	203 675	58,8	106 311	30,7	11 442	3,3	6 000	1,7
Aalen (10 442) . . .	138 305	59,0	37 405	15,9	4 990	2,1	5 861	2,5
Hall (9 400)	69 540	42,5	44 494	27,2	10 486	6,4	5 500	3,3
Biberach (9 096) . .	101 584	58,5	51 363	29,6	10 720	6,2	5 384	3,1
Zusammen (295 974)	4 246 275	54,3	1 821 041	23,3	316 688	4,0	148 414	1,9

unter die Hälfte herab (Ludwigsburg 49,8 %, Ulm 45,7 %, Tübingen 42,9 %, Hall 42,5 %) und erhebt sich in zwei Gemeinden auf nahezu $^2/_3$ (Göppingen 64,1 %, Tuttlingen 63,3 %). An zweiter Stelle steht in allen Erhebungsgemeinden die neue Einkommensteuer, welche im Durchschnitt der 14 Gemeinden mit nahezu $^1/_4$, nämlich 23,3 %, an dem Gesamtsteuerertrag beteiligt ist. Am höchsten steigt dieser Anteil in den beiden Gemeinden, welche keine Verbrauchssteuer erheben (Biberach 29,6 %, Heidenheim 30,7 %). Die dritte Stelle nehmen die Verbrauchssteuern ein, welche mehr als $^1/_{10}$ (10,9 %) zu dem Steuererträgnis liefern. In Ulm, der zweitgrößten Stadt des Landes, erhebt sich ihr Anteil sogar auf nahezu $^1/_5$ (19,9 %); am niedersten ist er in Tuttlingen mit 6,4 %. Zwei unter den 15 Gemeinden erheben, wie schon erwähnt, gar keine Verbrauchssteuer. Mit je ungefähr gleichen Anteilen sind an dem Steuerertrag beteiligt die Kapitalsteuer (4,0 %) und der Zuschlag zur Liegenschaftsumsatzsteuer (3,8 %) einerseits, und die Wohnsteuer (1,9 %) und die Hundesteuer (1,8 %) anderseits. Insgesamt lieferten im Durchschnitt der 14 Erhebungsgemeinden die direkten Steuern mehr als $^8/_{10}$ (83,5 %), die indirekten Steuern $^1/_6$ (16,5 %) zu dem Steuerertrag. In den beiden Gemeinden ohne Verbrauchsabgabe steigt der Anteil der direkten Steuern auf mehr als $^9/_{10}$ (Heidenheim 94,5 %, Biberach 97,4 %), dagegen beträgt er in Ulm, wo die Verbrauchssteuern den höchsten Ertrag geben, nur 78,0 %.

Digitized by Google

Verbrauchssteuern aus Bier, Fleisch, Gas (Reinertrag)		Zuschlag zur Liegenschaftsumsatzsteuer		Hundesteuer		Summe der direkten Steuern (Sp. 2 + 4 + 6 + 8)		Summe der indirekten Steuern (Sp. 10 + 12 + 14)		Summe der direkten u. indirekten Steuern (Sp. 16+18)
Mk.	%	Mk.	%	Mk.	%	Mk.	%	Mk.	%	Mk.
10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
247 730	19,9	64 675	5,2	23 000	1,9	905 842	73,0	335 405	27,0	1 241 247
116 347	7,7	41 000	2,7	19 588	1,3	1 339 855	88,3	176 935	11,7	1 516 790
95 700	11,5	43 795	5,2	10 196	1,2	683 111	82,1	149 691	17,9	832 802
77 311	10,0	29 200	3,8	8 630	1,0	650 623	81,8	115 141	18,2	765 764
31 301	7,0	15 260	3,4	12 650	2,7	384 795	86,9	59 211	13,1	444 006
38 790	6,5	18 700	3,1	7 856	1,3	531 389	89,1	65 346	10,9	596 735
70 969	15,5	18 422	4,0	9 548	2,1	358 769	78,4	98 939	21,6	457 708
61 757	17,1	11 403	3,2	8 920	2,5	278 390	77,2	82 080	22,8	360 470
20 573	6,4	17 108	5,3	4 459	1,4	277 043	86,9	42 140	13,1	319 183
37 136	10,1	12 468	3,4	7 800	2,1	309 541	84,4	57 404	15,6	366 945
—	—	13 450	3,9	5 670	1,6	327 428	94,5	19 120	5,5	346 548
29 677	12,7	13 245	5,7	4 966	2,1	186 561	79,5	47 888	20,5	234 449
27 922	17,1	2 136	1,3	3 656	2,2	130 020	79,4	33 714	20,6	163 734
—	—	—	—	4 456	2,6	169 051	97,4	4 456	2,6	173 507
855 213	**10,9**	**300 862**	**3,8**	**131 395**	**1,8**	**6 532 418**	**83,5**	**1 287 470**	**16,5**	**7 819 888**

Aus der Tabelle S. 110/111 endlich läßt sich ersehen, wie sich in den 41 größeren Gemeinden des Landes von 5000 Einwohnern an aufwärts (einschl. Stuttgart) der Ertrag an direkten Staats- sowie an direkten und indirekten Gemeindesteuern im Jahre 1906 gestaltet hat[1]. Beachtenswert hierbei ist insbesondere, daß das Aufbringen der Gemeinde-Einkommensteuer in der höchsten Ortsklasse (Stuttgart) ein verhältnismäßig größeres ist als in den übrigen Ortsklassen, und daß die Umlage auf Grund, Gebäude und Gewerbe in den 3 unteren Ortsklassen einen verhältnismäßig höheren Ertrag beizusteuern hat als in den 3 oberen Ortsklassen.

Die Gesamtbelastung durch direkte Staats- und Gemeindesteuern in den 41 größeren Gemeinden (von mehr als 5000 Einwohnern) stellte sich im Jahre 1906 auf Grund der Tabelle S. 110/111 wie folgt:

	Staatssteuer Mk.	%	Gemeindesteuer Mk.	%	Zusammen Mk.	%
Grund-, Gebäude-, Gewerbesteuer .	2 441 121	15,5	11 290 429	61,9	13 731 550	40,4
Einkommensteuer .	11 229 889	71,3	5 526 145	30,3	16 756 034	49,3
Kapitalsteuer. . .	2 089 968	13,2	1 049 465	5,8	3 139 433	9,2
Wohnsteuer . . .	—	—	357 152	2,0	357 152	1,1
Zus. direkte Steuern	15 760 978	100	18 223 191	100	33 984 169	100

[1] Dabei wurden folgende Ortsklassen gebildet: I: 100 000 u. mehr Einw. (Stuttgart), II: 50—100 000 Einw. (Ulm), III; 20—50 000 Einw. (6 Gem.), IV: 10—20 000 Einw. (9 Gem.), V: 7—10 000 Einw. (12 Gem.), VI: 5—7 000 Einw. (12 Gem.

Digitized by Google

Ortsklassen	Staatssteuern (direkte)										
	im ganzen	darunter							im ganzen	Umlage auf Grund, Gebäude u. Gewerbe	
		Grund-, Gebäude- u. Gewerbesteuer		Einkommensteuer		Kapitalsteuer					
	Mk.	Mk.	%	Mk.	%	Mk.	%		Mk.	Mk.	%
I.	7 996 325	1 059 738	13,3	5 736 691	71,8	1 199 896	14,9		9 685 675	4 545 529	46,9
II.	917 193	158 993	17,3	648 282	70,7	109 918	12,0		1 263 612	566 141	44,8
III.	3 111 884	554 722	17,8	2 203 050	70,8	354 112	11,4		4 671 709	2 598 799	55,6
IV.	1 525 444	274 421	17,9	1 086 692	71,2	164 331	10,9		2 761 819	1 665 679	60,3
V.	1 332 872	244 379	18,3	938 599	70,4	149 894	11,3		1 854 376	1 133 738	61,1
VI.	877 260	148 868	16,9	616 575	70,3	111 817	12,8		1 307 874	780 543	59,7
Zus.	15 760 978	2 441 121	15,5	11 229 889	71,2	2 089 968	13,3		21 545 065	11 290 429	52,4

Die Hauptquelle in der Staatsbesteuerung, die Einkommensteuer, nimmt in der Gemeindebesteuerung erst den zweiten Platz ein; den ersten Platz räumt sie der Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer ein. Die Staats- und Gemeindebesteuerung zusammengefaßt, steht jedoch die Einkommensteuer an erster Stelle; sie liefert nahezu die Hälfte (49,3 %) der direkten Staats- und Gemeindesteuern, die Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer dagegen nur $^4/_{10}$.

III. Rückblick und Ausblick.

Das neue Gemeindesteuergesetz hat es vermieden, eine prinzipielle, auf einer gänzlichen Umkehr der Besteuerungsgrundsätze beruhende Reformierung vorzunehmen, vielmehr es vorgezogen, an das bisherige Gemeindesteuerrecht, wie es sich historisch entwickelt hat und in einer Reihe von Jahrzehnten festgehalten worden ist, anzuschließen. Sicherlich ist es ja auf keinem Gebiete mehr als auf demjenigen des Steuerrechts unerläßlich, an das Bestehende anzuknüpfen und nicht ohne Rücksicht auf das historisch Gewordene und in der Praxis Eingelebte an dessen Stelle etwas zu setzen, was theoretisch für richtiger und billiger erkannt ist. So tragen die Hauptlast der Gemeindebesteuerung nach wie vor die Ertragskataster, was namentlich aus dem Grunde berechtigt ist, weil dadurch dem Prinzip der Besteuerung nach dem Interesse genügt werden kann. Immerhin spielen diese Ertragssteuern bei weitem nicht mehr die Rolle wie unter dem früheren Rechte; war es doch ein Hauptzweck der

Digitized by Google

Gemeindesteuern (direkte und indirekte)		darunter									
Einkommensteuer		Kapitalsteuer		Wohnsteuer		Verbrauchsabgaben		Umsatzsteuer		Hundeabgabe	
Mk.	%	Mk.	%	Mk.	%	Mk.	%	Mk.	%	Mk.	%
2 874 070	29,8	603 549	6,2	114 311	1,2	721 837	7,4	701 951	7,2	124 428	1,3
265 796	21,0	54 959	4,3	23 700	1,9	269 516	21,3	59 500	4,8	24 000	1,9
1 120 230	23,9	177 109	3,8	80 907	1,8	463 998	9,9	158 448	3,4	72 218	1,6
554 717	20,8	82 057	2,9	55 222	2,0	200 450	6,7	149 882	5,4	53 812	1,9
423 928	22,9	74 933	4,0	48 062	2,6	88 087	4,7	45 803	2,5	39 825	2,2
287 404	22,0	56 858	4,3	34 950	2,7	91 310	7,0	27 947	2,1	28 862	2,2
5 526 145	25,7	1 049 465	4,9	357 152	1,6	1 835 198	8,5	1 143 531	5,3	343 145	1,6

Kommunalsteuerreform, die einseitige und übermäßige Belastung der Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuerpflichtigen, wie sie sich unter dem früheren Rechte entwickelt hatte, zu erleichtern. Dem Zwecke der Entlastung der Ertragssteuerpflichtigen dienen eine Reihe von Ergänzungssteuern, welche teils den Charakter von obligatorischen, teils von fakultativen Steuern haben und von denen die wichtigste, nämlich die Einkommensteuer, in ihrem Ausmaß von der Höhe des Gemeindeschadens abhängig ist. Von großem Werte für die Gemeinden, insbesondere für die bevölkerteren, wird die neueingeführte Einkommensteuer sein, denn in ihr haben die Gemeinden nunmehr eine Steuerquelle, die der steigenden Tendenz der Gemeindeausgaben nachzukommen vermag. Zugleich bewirkt die Einkommensteuer wie bei der Staatsbesteuerung, so auch bei der Gemeindebesteuerung eine Lastenverschiebung zugunsten der kleineren, zuungunsten der größeren Einkommen und damit eine gerechtere Verteilung der Steuerlast.

Der Abschluß des großen Steuerreformwerks durch die Gemeindesteuerreform von 1903 kann nur als ein vorläufiger angesehen werden, indem die Gültigkeitsdauer der Novelle zu dem Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuergesetz auf fünf Jahre, demnach auf 31. März 1910 begrenzt worden ist, so daß in wenigen Jahren die Steuerreformfrage von neuem aufgerollt werden wird. Hauptsächlich wird es sich hierbei um die Frage der Einführung einer Vermögenssteuer als Staatssteuer und um die vollständige Überlassung der Ertragskataster an die Gemeinden, welche schon in der Regierungsvorlage zu dem Entwurf der Kommunalsteuerreform

Digitized by Google

des Jahres 1903 als erstrebenswertes Ziel bezeichnet worden ist, handeln. Denn der jetzige Rechtszustand, wonach gerade die beiden Hauptsteuern im System der direkten Besteuerung, nämlich die Ertragssteuer aus Grund, Gebäude und Gewerbe und die allgemeine Einkommensteuer, von Staat und Gemeinde in Anspruch genommen werden, wird im Hinblick auf den stetig sich steigernden Bedarf im Staats- und Gemeindehaushalte auf die Dauer sich nicht aufrecht erhalten lassen. Die Frage wird nur die sein, ob die Weiterführung der Staats- und Gemeindesteuerreform schon auf den in der obengenannten Novelle bestimmten Zeitpunkt — 1910 — vorgenommen werden soll, welchenfalls alsbald mit den Vorarbeiten begonnen werden müßte, oder ob nicht damit so lange zugewartet werden soll, bis die Ergebnisse der neuen Staats- und Gemeindebesteuerung für eine längere Reihe von Jahren vorliegen. Denn mit jeder Steuerreform sind Lastenverschiebungen unzertrennlich verbunden, die im einzelnen, selbst wenn die Lastenverschiebung im ganzen beabsichtigt und gerecht ist, schmerzliche Wunden schlagen können. Daraus ergibt sich, daß man mit solchen Lastenverschiebungen vorsichtig und schrittweise vorgehen sollte. Im Interesse einer ruhigen, stetigen Entwicklung der in die gesamten wirtschaftlichen Verhältnisse der Bevölkerung so tief einschneidenden Staats- und Gemeindebesteuerung muß daher gewünscht werden, daß nicht jetzt schon, wo doch die neuen Steuern sich kaum erst eingelebt haben und die Gesamtergebnisse derselben noch nicht einmal bekannt sind, die Weiterführung des Steuerreformwerkes in Angriff genommen, sondern daß damit mindestens noch eine Reihe von Jahren zugewartet werden sollte.

Literatur.

Verhandlungen der Württembergischen Kammer der Abgeordneten (Protokoll- und und Beilagenbände).

Verhandlungen der Württembergischen Kammer der Standesherren (Protokoll- und Beilagenbände).

Württembergische Jahrbücher für Statistik und Landeskunde, Jahrgänge 1818—1905.

Statistisches Handbuch für das Königreich Württemberg 1886—1904/05.

K. v. Riecke, Verfassung, Verwaltung und Staatshaushalt des Königreichs Württemberg. Stuttgart 1884.

Th. Pistorius, Die württembergische Steuerreform, in „Finanzarchiv", herausgegeben von Georg Schanz, 21. Jahrgang S. 1 ff.

A. Kölle, Die Vermögenssteuer der Reichsstadt Ulm. Stuttgart 1898.

Digitized by Google

Die Gemeindebesteuerung im Großherzogtum Baden.

Bearbeitet von

Dr. **Jos. Ehrler,**

Vorstand des städtischen Statistischen Amtes in Freiburg im Breisgau.

Digitized by Google

Inhaltsverzeichnis.

		Seite
Erster Abschnitt:	Organisation und Entwicklung des badischen Gemeindesteuersystems vom Jahre 1831—1908 unter besonderer Berücksichtigung der direkten Gemeindesteuern . . .	115
Zweiter Abschnitt:	Das Gemeindevermögen und seine finanzielle Bedeutung und Ausnutzung	138
Dritter Abschnitt:	Beiträge und Gebühren	156
Vierter Abschnitt:	Die Verbrauchssteuern und sonstigen Gemeindeabgaben	162

Digitized by Google

Erster Abschnitt.

Organisation und Entwicklung des badischen Gemeindesteuersystems vom Jahre 1831 bis 1908 unter besonderer Berücksichtigung der direkten Gemeindesteuern.

Die Finanzwirtschaft der Gemeinden stand in Baden von jeher in engem Zusammenhang mit derjenigen des Staates, da beide Korporationen sich zu ihrer Bedarfsdeckung in der Hauptsache der gleichen Steuerquellen bedienten. Während früher in verfassungsrechtlicher und finanzpolitischer Hinsicht für die Stadtgemeinden im wesentlichen die gleichen Bestimmungen wie für die ländlichen Gemeinwesen galten, brachte die Gesetzgebung der letzten Jahrzehnte, insbesondere die Städteordnung vom 24. Juni 1874 den derselben unterstehenden größeren Städten — gegenwärtig sind es deren 10 (Mannheim, Karlsruhe, Freiburg, Pforzheim, Heidelberg, Konstanz, Baden, Offenburg, Bruchsal und Lahr) — eine erhebliche Stärkung ihrer Selbständigkeit, die auch in der Erweiterung der Finanzgewalt zum Ausdruck kam. In der folgenden Darstellung werden wir uns hauptsächlich mit diesen Städten zu befassen haben, da die Finanzgebarung der kleineren Städte und Landgemeinden wenig Interessantes bietet.

Solange die Gemeinden ihren Haushalt mehr nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen führen und ihre Ausgaben den Einnahmen besser anpassen konnten, bildeten die Erträgnisse aus ihrem Vermögen und den Betriebsanlagen fast die einzigen Steuerquellen. Nach den §§ 59—63 der „Allgemeinen Gemeindeordnung" vom 31. Dezember 1831 waren zur Deckung der Gemeindebedürfnisse der Reihe nach folgende Einkünfte vorgesehen:

1. der Ertrag des Gemeindevermögens und der wirtschaftlichen Unternehmungen;
2. der Erlös aus Gebühren für einzelne Dienstleistungen und Gemeindeeinrichtungen;

Digitized by Google

3. die Beiträge von Interessenten, denen aus Gemeindeanlagen ein besonderer Nutzen erwuchs;
4. Umlagen zur Bestreitung der sogenannten genossenschaftlichen Ausgaben (Allmendgutssteuern, Gabholzaufbereitungs- und Feldbereinigungskosten usw.);
5. ausnahmsweise Verbrauchssteuern, deren Erhebung an Staatsgenehmigung gebunden und zeitlich beschränkt war.

Wenn diese Einkünfte zur Bestreitung von zwei Dritteln der Ausgaben nicht ausreichten, so durfte eine Auflage auf die Bürgernutzungen unter Freilassung eines angemessenen Teiles derselben gemacht werden. Der dann noch ungedeckte Teil von den zwei Dritteln der Bedürfnisse wurde von den Gemeindebürgern und staatsbürgerlichen Einwohnern, soweit diese ein bürgerliches Gewerbe oder eine „eingerichtete Landwirtschaft" betrieben, durch einen Zuschlag zu dem Staatssteuerfuß oder unter Anwendung eines andern von der Gemeinde beschlossenen Beitragsfußes erhoben. Das weitere Drittel wurde auf sämtliche Steuerpflichtige der Gemarkung umgelegt.

Das starke Wachstum der Bevölkerung, die Steigerung der Kulturbedürfnisse sowie die seit der Gründung des Reichs immer mehr zunehmende Übertragung staatlicher Aufgaben auf die Kommunalkörper machten allmählich auch die Heranziehung der staatlichen Steuerkapitalien zur Deckung des Gemeindeaufwandes in größerem Umfange als bisher nötig. Bis zum Jahre 1878 bildeten die Grund-, Häuser- und Gewerbesteuerkapitalien die Grundlage für die Aufbringung des durch Steuerzuschläge zu deckenden Gemeindeaufwandes, so zwar, daß (nach dem Gesetz vom 24. Juni 1874) in den Städten der Städteordnung auch ein Beizug der Kapitalrentensteuerpflichtigen und Klassensteuerpflichtigen zulässig war, jedoch nur mit einer Umlage von höchstens 5 Pf. von 100 Mk. für die ersteren und 15 Pf. von 100 Mk. des aus der Verdoppelung des Jahreseinkommens gebildeten Steuerkapitals der letzteren. Der Umlagefuß der Gemeindesteuer übertraf in der Regel jenen der Staatssteuer, sodaß ein Zuschlag von 300 und mehr Prozent gar nicht zu den Seltenheiten gehörte. Eine Änderung erfolgte erst durch die Gesetze vom 6. und 24. Februar 1879, welche einen engeren Anschluß der Gemeindebesteuerung an das Staatssteuerkataster herbeiführten. Darnach waren den Gemeindezuschlägen in den der Städteordnung unterstehenden Städten die Grund- und Gebäudesteuerkapitalien in vollem Betrage zugrunde zu legen, die Erwerbsteuerkapitalien, soweit sie auf dem Anschlage der Betriebskapitalien beruhten, mit 80 %, die übrigen Erwerb- und die Kapitalrentensteuerkapitalien mit 60 %. In den

Digitized by Google

sonstigen Gemeinden erfolgte der Beizug der Grund-, Gebäude- und Erwerbsteuerkapitalien der ersten Kategorie in vollem Umfange, der Erwerbsteuerkapitalien aus Arbeit usw. mit der Hälfte und der Kapitalrentensteuerkapitalien mit $^3/_{10}$ ihres vollen Betrages. Dabei war für die Gemeindebesteuerung der vom Einkommen aus öffentlichem Dienst gebildeten Steuerkapitalien ein Höchstbetrag von 150 % und für die Kapitalrentensteuerkapitalien ein solcher von 80 % der Staatssteuer festgesetzt. Auf diese Weise war die frühere ungerechtfertigte Sonderstellung derjenigen, welche Kapitalrenten oder Einkommen lediglich aus Arbeits- oder Berufstätigkeit bezogen, beseitigt, und die stärkere Belastung des Liegenschaftsbesitzes stellte mit Recht einen Ersatz für die gerade dem Haus- und Grundeigentümer zufallenden größeren wirtschaftlichen Vorteile der Gemeindeentwicklung dar.

Mit der Einführung des Einkommensteuergesetzes vom 20. Juni 1884 war den Gemeindeumlagen, welche bisher von den Steuerkapitalien des persönlichen Arbeitsverdienstes erhoben wurden, die gesetzliche Grundlage entzogen worden. Der Ausfall dieser Umlagen, welcher sich für die nicht der Städteordnung unterstehenden Gemeinden allein auf ein Steuerkapital von 466 Millionen Mark erstreckte, wurde gedeckt durch den Beizug der Einkommensteuerkapitalien, und zwar wurde durch die Gesetze vom 1. und 2. Mai 1886 bestimmt, daß der durch direkte Gemeindeumlagen aufzubringende Betrag sowohl in den der Gemeinde-, als in den der Städteordnung unterstehenden Gemeinden auf das gesamte Grund-, Häuser-, Gewerbe- und Kapitalrentensteuerkapital sowie die Einkommensteueranschläge in der Weise gleichmäßig verteilt werden sollte, daß die Rentensteuerkapitalien mit $^3/_{10}$ ihres vollen Betrages und die Einkommensteueranschläge mit dem dreifachen ihres Betrages herangezogen werden. Vom Kapitalrentensteuerkapital durfte jedoch keine höhere als 80 % der Staatssteuer betragende Umlage erhoben werden. Auch konnten die Gemeinden der Gemeindeordnung ganz, jene der Städteordnung auf die Belastung der Kapitalrente über 1 % hinaus verzichten. Hinsichtlich der Verteilung des Steuerbetreffnisses war die Wirkung dieser Änderung die, daß die Gemeindesteuerlast der Grund- und Hausbesitzer sowie der Rentner erhöht, jene der Gewerbetreibenden und auf Arbeitseinkommen Angewiesenen vermindert wurde[1].

Die Ermäßigung der Steuersätze der staatlichen Ertragssteuern

[1] Schönberg: Handbuch der politischen Ökonomie. 4. Auflage, III. Band, 2. Halbband. S. 93/94.

Digitized by Google

sowie die vorübergehende Herabsetzung des Einkommensteuerfußes für die Budgetperiode 1892/93 hatten zur Folge, daß durch das Gesetz vom 23. Juni 1892 für den Gemeindezuschlag auf Kapitalrentensteuer ein Maximalsatz von 8,8 Pf. für 100 Mk. Kapital und auf Einkommensteuer, soweit diese öffentliches Diensteinkommen oder Pensionen betrifft, ein Höchstsatz von 2 Mk. 50 Pf. für 100 Mk. Steueranschlag festgesetzt wurde, womit gleichzeitig die früheren prozentualen Zuschlagssätze von höchstens 80 bezw. 100 % der Staatssteuer aufgehoben wurden [1].

Nachdem sodann die Freigrenze für die staatliche Einkommensteuer nach Art. V des Gesetzes vom 9. August 1900 von 500 auf 900 Mk. erhöht worden war, mußten auch die einschlägigen Paragraphen (80 flg.) der Gemeinde- und Städteordnung entsprechend geändert werden. Das Gesetz vom 27. Juli 1902 bestimmte, daß die Einkommen von 500 bis 900 Mk. gemeindesteuerpflichtig bleiben sollten, weil durch ihre Freilassung in einer Reihe von Gemeinden eine nicht unerhebliche Mehrbelastung der übrigen Steuerpflichtigen herbeigeführt worden wäre und vor allem auch, weil sonst nach dem Grundsatz, daß nur derjenige zur Mitwirkung in der Gemeindeverwaltung berufen ist, der selbst zum Gemeindeaufwand beiträgt, das Wahlrecht der zu Befreienden in Frage gestellt gewesen wäre. Zur Vereinfachung der Steuertechnik wurde der Steueranschlag sämtlicher Einkommen von 500 bis 900 Mk. auf 100 Mk. festgesetzt mit der Ermächtigung der Gemeinden, den Steueranschlag vorbehaltlich staatlicher Genehmigung auf 150 Mk. zu erhöhen.

Dem durch das weitere Anwachsen der Aufgaben und Ausgaben der Gemeinden hervortretenden Bedürfnisse nach einer Vermehrung ihrer Einnahmen ohne Steigerung des Umlagesatzes suchten die wesentlicheren Bestimmungen des Gesetzes vom 31. Juli 1904, „die Gemeindesteuern und den Allmendgenuß" betreffend, zu entsprechen. Durch dieses Gesetz wurden die rechtlichen Grundlagen für die Erhebung der in einzelnen Bade- und Kurorten bisher schon eingeführten Kurtaxen als Gemeindeabgaben geschaffen, die Zweifel über die Zulässigkeit der Erhebung von Gebühren nicht nur für die einmalige, sondern auch für die fortgesetzte Benützung von Gemeindeeinrichtungen wie z. B. für die städtische Kanalisation beseitigt, ein Zuschlag von einem halben Prozent zur staatlichen Verkehrssteuer beim Grundstücksverkehr in Stadtgemeinden über 10 000 Einwohner mit mindestens 40 Pf. Umlage obli-

[1] Max Voigtel: Die direkten Staats- und Gemeindesteuern im Großherzogtum Baden. Jena 1903. S. 68/71.

Digitized by Google

gatorisch, in anderen mit diesem Mindestumlagesatz und vorbehaltlich der Staatsgenehmigung fakultativ eingeführt, die Erhebung einer Lustbarkeitsabgabe gestattet und endlich eine progressive Warenhaussteuer nach dem Jahresumsatz als obligatorische Gemeindeabgabe mit den durch die steuerliche Gerechtigkeit gebotenen Beschränkungen der Belastung eingeführt. Ferner wurden die Dienstbezüge außerbadischer, im Großherzogtum wohnender Beamten zur Gemeindebesteuerung herangezogen, der sie bisher nicht unterlagen, da sie nach § 4 des Reichsgesetzes über die Doppelbesteuerung vom 13. Mai 1870 der badischen Staatssteuer nicht unterworfen waren und deshalb in das auf dem Staatssteuerkataster beruhende Gemeindekataster nicht aufgenommen werden konnten. Bezüglich des Allmendgenusses schuf das Gesetz die Möglichkeit, Änderungen desselben auch ohne die sonst erforderliche Zustimmung von zwei Dritteln aller stimmberechtigten Gemeindebürger durch Gemeindebeschluß vorzunehmen, wenn überwiegende öffentliche Interessen, wie die Anlegung neuer Bauviertel, die Aufforstung ertragloser Flächen, die Verbesserung der Weiden und dergleichen dafür vorliegen und den Genußberechtigten ein gleichwertiger Ersatz durch eine andere Naturalnutzung oder, sofern dies nicht tunlich, durch eine Geldrente gewährt wird[1].

Das System des konsequenten Aufbaues der Gemeindesteuer auf der Staatssteuer hat sich in langjähriger Erfahrung allseitig bewährt, und es wurde deshalb großer Wert darauf gelegt, dasselbe auch nach Einführung der staatlichen Vermögenssteuer, welche am 1. Januar 1908 an die Stelle der Ertragssteuern getreten ist, beizubehalten. Der durch Umlagen aufzubringende Gemeindeaufwand soll deshalb gemäß Artikel 2 § 80 des Gesetzes vom 19. Oktober 1906, „die Abänderung der Gemeinde- und Städteordnung und die Einführung des Vermögenssteuergesetzes betreffend", auch fernerhin einerseits auf die staatlich katastrierten Einkommensteueranschläge und anderseits auf die in die staatlichen Steuerkataster aufgenommenen Vermögenssteuerwerte der Grundstücke, Gebäude, Gewerbsunternehmungen und beweglichen Kapitalien umgelegt werden. Während aber in dem staatlichen Vermögenssteuerkataster das gesamte Vermögen eines Steuerpflichtigen, wie es sich aus der Zusammenfassung der Vermögensbestandteile und nach Abzug der Schulden ergibt, aufgeführt ist und dabei in dem für die Staatssteuer an einem Orte einheitlich veranlagten Vermögen auch diejenigen Ver-

[1] Geschäftsbericht des Großh. Bad. Ministeriums des Innern für die Jahre 1897—1905. 2. Band S. 562/3.

Digitized by Google

mögensbestandteile (Grundstücke, Gebäude und gewerbliche Betriebe) mitenthalten sind, welche der Steuerpflichtige in anderen Gemeinden als an dem Orte besitzt, wo er zur staatlichen Vermögenssteuer veranlagt ist und in der Regel auch seinen Wohnsitz hat, sind die Gemeinden nur zur Heranziehung desjenigen Vermögens berechtigt, welches sich in ihrer Gemarkung befindet. Um die auf den einzelnen Gemarkungen gelegenen Vermögensbestandteile in ihrem für die staatliche Besteuerung festgestellten Umfang auch für die Gemeindebesteuerung erfassen zu können, ist das staatliche Vermögenssteuerkataster gemarkungsweise aufgestellt und in Einzelkataster zerlegt. In diesen sind alle in der Gemarkung gelegenen und veranlagten Grundstücke und Gebäude ohne Rücksicht darauf, ob der Steuerpflichtige dort seinen Wohnsitz hat, eingetragen. Das gesamte gewerbliche und Kapitalvermögen eines Steuerpflichtigen dagegen ist in das Gewerbe- und Kapitalkataster derjenigen Gemeinde aufzunehmen, in welcher er zur Vermögenssteuer zu veranlagen ist. Die in den Einzelkatastern eingetragenen Grundstücke und Gebäude können hiernach ohne weiteres für die Gemeindebesteuerung herangezogen werden; das gewerbliche Vermögen dagegen muß zunächst auf die einzelnen Gemeinden verteilt werden, in denen das Gewerbe betrieben wird, oder auf die es sich erstreckt (§ 80 Abs. 2 des Gesetzes vom 19. Oktober 1906).

Ein Schuldenabzug wurde bei der Umlage im Gegensatz zu der staatlichen Vermögenssteuer nach reiflicher Beratung und Prüfung nicht zugelassen. Einmal aus steuertechnischen Gründen, da bei Steuerpflichtigen, welche in mehreren Gemeinden Umlage zu bezahlen haben, die Schulden nur schwierig auf die einzelnen, in jeder Gemarkung steuerpflichtigen Vermögenswerte zu verteilen wären. Aber auch wichtige innere Gründe standen einem Schuldenabzug entgegen, und zwar vor allem der Umstand, daß der Einzelne aus den Einrichtungen und der Tätigkeit der Gemeinde hinsichtlich seiner Grundstücke, Häuser und gewerblichen Betriebe wesentlich größere Vorteile zieht als vom Staat. Die Wirkungen der Gemeindetätigkeit begründen vielfach z. B. bei Straßenanlagen, öffentlichen Plätzen und Parks, bei der Errichtung von öffentlichen Gebäuden und Anlegung von Straßenbahnen eine Wertzunahme des Grund und Bodens und der Gebäude, sowie gesteigerte Erträgnisse der gewerblichen Unternehmungen innerhalb der Gemarkung und rechtfertigen es daher, daß die hier angelegten Kapitalien stärker zur Gemeindebesteuerung herangezogen werden als das Einkommen und der Kapitalbesitz. Dieser Wertzuwachs tritt auch ohne Rücksicht darauf ein, ob der Grund- und Hausbesitzer verschuldet ist oder nicht. Schließlich sprechen aber auch noch praktische Gesichtspunkte gegen

Digitized by Google

einen Schuldenabzug. Ist nämlich ein großer Teil der Liegenschaften und Gewerbsunternehmungen in einer Gemeinde stark verschuldet, so könnte unter Umständen bei Zulassung eines Schuldenabzugs der Umlagefuß bis zu einer erdrückenden Höhe ansteigen und die übrigen wenig oder gar nicht verschuldeten Steuerpflichtigen unbillig belasten.

Da die Grundlagen für die Gemeindebesteuerung sonach die einzelnen in der Gemarkung befindlichen Vermögensbestandteile der Steuerpflichtigen, nämlich die Grundstücke, Gebäude, das gewerbliche und Kapitalvermögen bilden, so konnten auch die bisher maßgebend gewesenen Grundsätze beibehalten werden, den Beitragsmaßstab für die einzelnen Vermögensarten je nach Bedürfnis verschieden zu bestimmen. Es werden also auch künftig das liegenschaftliche und gewerbliche Vermögen grundsätzlich im vollen, für die Staatssteuer eingeschätzten Betrag und mit dem gleichen Umlagefuß zur Gemeindesteuer herangezogen, während das bewegliche Kapital nur mit einem Bruchteil gemeindesteuerpflichtig ist.

Da sich nun infolge der in den letzten Jahren vorgenommenen Neueinschätzung eine allgemeine Zunahme der Grundstücks- und Gebäudewerte und erheblich höhere Steuerkapitalien ergeben haben, so konnte der Umlagefuß nach dem Inkrafttreten des Vermögenssteuergesetzes in allen größeren Städten wesentlich herabgesetzt werden, wie auch der staatliche Steuerfuß von 15 auf 11 Pf. pro 100 Mk. Steuerkapital ermäßigt wurde. Durch diese Herabsetzung des Umlagefußes wurde das gewerbliche Vermögen entlastet, während das Liegenschaftsvermögen in den Städten eine stärkere Belastung erfuhr, und zwar mußte die höhere Einschätzung der Liegenschaften umso entschiedener für eine wesentliche Ermäßigung des Umlagefußes in Betracht kommen, als ein Schuldenabzug nicht stattfindet. Die Ermäßigung des Umlagefußes ist wohl den kleineren und mittleren Gewerbebetrieben zu gönnen; nicht gerechtfertigt aber wäre es, diese Erleichterung auch den leistungsfähigeren Großbetrieben zukommen zu lassen; es werden deshalb zum Ausgleich mit der sonst eintretenden Umlageverminderung die gewerblichen Kapitalien mit der für die Staatssteuer vorgesehenen Progression (bei 50 000 Mk. mit 10 % und bei 400 000 Mk. mit 65 %) auch zur Gemeindebesteuerung herangezogen.

Nach den bisherigen Bestimmungen der Städte- und Gemeindeordnung wurde die Umlage, wie oben bereits erwähnt wurde, in der Weise auf die einzelnen Ertragsobjekte verteilt, daß die Grundstücke, Gebäude und gewerblichen Betriebskapitalien im vollen Betrage, die Kapitalrentensteuerkapitalien mit drei Zehnteln und die Einkommensteueranschläge im dreifachen Betrage zur Gemeindebesteuerung herangezogen

Digitized by Google

wurden. Für die so gebildeten Gemeindesteuerkapitalien wurde alsdann ein einheitlicher Umlagefuß (in Freiburg z. B. von 40 Pf. für 100 Mk. Steuerkapital) festgesetzt, wobei jedoch bei dem beweglichen Kapital über die Höchstgrenze von 8,8 Pf. für 100 Mk. nicht hinausgegangen werden durfte. Da nun nach der Neueinschätzung die Steuerwerte der Grundstücke und Gebäude im Landesdurchschnitt um über das Doppelte zugenommen haben, so sollen die Einkommensteueranschläge in Zukunft mit dem sechsfachen Betrage gemeinsteuerpflichtig sein, um das gleiche Verhältnis zwischen Steuerkapital und Steueranschlag, das im allgemeinen als richtig sich bewährt hat, beizubehalten. Da sich jedoch in vielen Gemeinden, insbesondere in den größeren Städten, eine weit höhere Steigerung der Grundstückswerte ergeben hat, während sich die letzteren anderseits in einer Reihe von ländlichen Gemeinden vermindert haben, so hat man von der Festsetzung eines einheitlichen Vervielfältigers für die Einkommensanschläge Abstand genommen. Die Zahl 6 wollte man nur als Norm hinstellen, dabei aber den Gemeinden gestatten, die Einkommensanschläge je nach Bedürfnis mit mindestens dem fünffachen und höchstens dem achtfachen Betrag zur Gemeindesteuer beizuziehen, um der Verschiedenartigkeit der Verhältnisse besser Rechnung tragen zu können. Im Falle der Erhöhung des Vervielfältigers ist die Genehmigung des Ministeriums des Innern erforderlich, sonst genügt die bezirksamtliche Genehmigung. Das bewegliche Kapitalvermögen endlich ist mit 5 statt bisher 3 Zehnteln gemeindesteuerpflichtig, wobei aber die Begrenzung des Steuerfußes beibehalten worden ist, der jedoch von 8,8 auf 10 Pf. für 100 Mk. Steuerkapital erhöht wurde (§ 85 des Gesetzes vom 19. Oktober 1906).

Nach dem Stande vom 1. April 1904 beliefen sich die nach den früheren Vorschriften eingeschätzten Liegenschaftssteuerkapitalien des Großherzogtums

a) für Grundstücke und Waldungen auf 1 496 855 190 Mk.
b) „ Häuser . . . . . 1 383 289 070 „

Zusammen 2 880 144 260 Mk.

Die nach den neuen Bestimmungen veranlagten Grundstücks- und Häusersteuerwerte ergaben dagegen die stattliche Summe von 5 859 490 885 Mk., was eine Vermehrung von 103 % bedeutet. Im einzelnen gestaltet sich diese Wertsteigerung, wenn man die verschiedenen Gattungen der Steuerwerte (Grundstücke, Waldungen und Häuser) und die verschiedenen Gemeindegruppen näher ins Auge faßt, wie folgt: Der Gesamtsteuerwert der Waldungen hat sich im Großherzogtum um 126,28 %, derjenige der

Digitized by Google

sonstigen Grundstücke um 67,76 % und derjenige der Gebäude um 144,28 % erhöht. Gruppiert man die Gemeinden nach der Größe und Einwohnerzahl, so ergeben sich für das Wachstum dieser Steuerwerte folgende Ziffern:

Gemeinden	Beim Grundsteuerkapital (einschließlich der Waldungen) %	Beim Häusersteuerkapital %	Zusammen %
a) in den 14 Städten über 10 000 Einw.[1]	473,28	155,24	184
(in den 10 Städten der Städteordnung)	**590**	**154**	**192**
b) in den 20 Städten und Gemeinden von 4 000—10 000 Einw.	89,11	174,19	138
c) in den übrigen Gemeinden	53,88	128,37	76

Nach den vom Großherzoglichen Finanzministerium über die Wirkungen der neuen Vermögenssteuerveranlagung aufgestellten Berechnungen ist der Steuerwert der Grundstücke nur in 79 (von 2117) und der Häuser in 10 Gemarkungen gesunken, wogegen die übrigen eine zum Teil sehr beträchtliche Steigerung ihrer Steuerwerte zu verzeichnen haben. In 14 Gemarkungen haben die Grundsteuerwerte um mehr als 400 % zugenommen. An der Spitze steht die Haupt- und Residenzstadt Karlsruhe mit einer Erhöhung um 1294,68 %; in abwärts steigender Linie folgen sodann Freiburg mit 1088,41 %, Mannheim mit 860,92 %, Pforzheim mit 521,08 %, Kehl-Stadt mit 508,32 % und Heidelberg mit 445 %. Diese erhebliche Steigerung der Grundsteuerwerte in den größeren Städten des Landes ist darauf zurückzuführen, daß bei der Neuveranlagung eine große Zahl von Grundstücken als Bauplätze oder wenigstens als künftiges Baugelände nach ihrem derzeitigen Verkehrswert eingeschätzt wurde, während sie bisher als landwirtschaftliches Gelände veranlagt waren. Die Häusersteuerwerte haben nur in 4 Gemarkungen eine Erhöhung um mehr als 400 %, in weiteren 19 um mehr als 300 % erfahren. In den größeren Städten ist die Steigerung darunter geblieben mit alleiniger Ausnahme von Baden, wo sie 303,10 % beträgt.

Schließlich wurde durch das Gesetz vom 19. Oktober 1906 auch noch der Zuschlag zur staatlichen Verkehrssteuer neu geregelt. Wie bisher in den Städten der Städteordnung, so kommt in Zukunft auch in den Gemeinden mit über 10 000 Einwohnern, welche eine Umlage von wenigstens 20 Pf. von 100 Mk. Steuerwert des Liegenschaftsvermögens

[1] Baden, Bruchsal, Durlach, Freiburg, Heidelberg, Karlsruhe, Konstanz, Lahr, Lörrach, Mannheim, Offenburg, Pforzheim, Rastatt und Weinheim.

Digitized by Google

erheben, eine Abgabe von dem innerhalb der Gemarkung stattfindenden Verkehr mit Grundstücken in der Form eines Zuschlags von einem halben Prozent zur staatlichen Verkehrssteuer zur Erhebung. Auf dieselbe kann durch Gemeindebeschuß mit Staatsgenehmigung ganz oder teilweise verzichtet werden. In den übrigen Gemeinden kann unter den obigen Voraussetzungen durch Gemeindebeschluß mit Staatsgenehmigung die Erhebung eines solchen Zuschlags zur staatlichen Verkehrssteuer angeordnet werden (§ 74 G.O.).

Für die Städteordnungsstädte enthielt ferner der bisherige § 86 der Städteordnung die Bestimmung, daß für einzelne gewerbliche Unternehmungen eine Ermäßigung der Gewerbesteuerkapitalien durch Gemeindebeschluß mit Staatsgenehmigung bis auf 60 % stattfinden könne, sofern die betreffenden Betriebe durch den gesetzlichen Beizug im Verhältnis zum Nutzen, den sie aus der Gemeinde ziehen, unverhältnismäßig stark belastet erscheinen. Nach § 86 der Gemeindeordnung dagegen hatten die Steuerpflichtigen, wenn auf sie mindestens $^1/_{15}$ des gesamten umlagepflichtigen Steuerkapitals in der Gemeinde entfiel, unter den obenerwähnten Voraussetzungen das Recht zu verlangen, daß ihr Gewerbesteuerkapital nur in gemindertem Betrage zur Umlagezahlung herangezogen werde. Die Ermäßigung durfte nicht über 60 % betragen. Streitigkeiten über das Maß des Beizugs hatten die Verwaltungsgerichte zu entscheiden. Von den Städten der Städteordnung ist der § 86 niemals angewendet worden; in den übrigen Gemeinden aber, insbesondere in den mittleren Städten, haben sich erhebliche Mißstände gezeigt, und die Existenz dieses Paragraphen wurde dort als eine Quelle von Unannehmlichkeiten aller Art für die betreffenden Gemeindeverwaltungen bezeichnet. Da der § 86 der heutigen Volksanschauung über gleichmäßige und gerechte Verteilung der Lasten nach Maßgabe der Leistungsfähigkeit und der gebotenen Vorteile nicht mehr entspricht, weil auch die industriellen Unternehmungen den ganzen Gemeindeapparat benutzen und mit ihrem zahlreichen Personal die Gemeinden ohne weiteres belasten, auch wenn sie auf dem einen oder anderen Gebiet ihre eigenen Einrichtungen treffen sollten, wurde er auf Antrag der beiden Kammern der Landstände durch Artikel 3 des Gesetzes vom 19. Oktober 1906 aufgehoben.

Bemerkenswert ist noch, daß jede Änderung der für die staatliche Besteuerung veranlagten Steueranschläge und Steuerwerte auch für die Gemeindebesteuerung ohne weiteres ihre Wirkung hat. Wird jedoch ein Einkommensteuerpflichtiger aus dem Staatssteuerkataster gestrichen, weil sein Einkommen unter 900 Mk. herabgesunken ist, so bleibt seine Umlagepflicht

Digitized by Google

in gemindertem Maße gleichwohl bestehen, wenn sein Einkommen 500 Mk. oder mehr beträgt. Der Steueranschlag solcher Einkommen beträgt, wie schon oben näher ausgeführt wurde, 100 Mk., durch Gemeindebeschluß mit Staatsgenehmigung kann er jedoch auf 150 Mk. festgesetzt werden.

Die folgenden Zusammenstellungen in Tabelle I (S. 126/127) geben eine interessante Übersicht über die Ergebnisse der erstmaligen Veranlagung zur Vermögenssteuer, die im Jahre 1907 für 1908 vorgenommen worden ist. Auf Grund der amtlichen Denkschrift werden darin für die verschiedenen Gemeindegruppen die Einnahmen aus der neuen staatlichen Vermögenssteuer (bei einem Steuerfuß von 11 Pf. von 100 Mk. Steueranschlag) den Einkünften aus den seitherigen Ertragssteuern (Grund-, Häuser-, Gewerbe- und Kapitalrentensteuer) gegenübergestellt, die in den Vermögenssteueranschlägen sämtlicher Steuerpflichtigen zusammengefaßten Steuerwerte der Grundstücke, Waldungen und Gebäude, des gewerblichen, land- und forstwirtschaftlichen Betriebsvermögens sowie des Kapitalvermögens, der Gesamtbetrag der geltend gemachten Schulden und die gemäß § 7 Abs. 1 des Vermögenssteuergesetzes zum Abzug gekommenen Schulden, endlich der durchschnittlich auf jeden Steuerpflichtigen treffende Vermögenssteuerbetrag für die Städte mit mehr als 10 000 Einwohnern im *einzelnen*, für die Gemeinden mit über 4000 bis zu 10 000 Einwohnern und die Amtsstädte sowie die übrigen Gemeinden jeweils in *einer* Summe zur Darstellung gebracht.

In der überwiegenden Mehrzahl der Gemeinden, nämlich in 1028 von im ganzen 1573 (65 %) wird das seitherige Steueraufkommen *nicht* erreicht, während nur verhältnismäßig wenige Gemeinden (35 %) ein höheres Steuererträgnis aufweisen.

Der *Mindererertrag* einer Gemeinde kann — abgesehen von den Umständen, die auch ohne Einführung der Vermögenssteuer einen geringeren Ertrag veranlaßt hätten, wie z. B. Aufgabe oder Einschränkung größerer gewerblicher Betriebe, Wegzug von Kapitalbesitzern u. dergl. — namentlich auf folgende in den Vorschriften des Gesetzes begründete Ursachen zurückzuführen sein:

1. auf die *Nichtzunahme* des Verkehrswertes und damit auch des Steuerwertes der Liegenschaften;
2. auf starke Verschuldung der Pflichtigen und demzufolge Abzug der Schulden bis zur äußersten, durch das Gesetz gezogenen Grenze;
3. auf die Veranlagung der Pflichtigen mit dem gesamten Vermögen an ihrem Wohnsitz (Aufenthalt, Sitz), was zur Folge hat, daß die Steuerwerte der Liegenschaften der im Großherzogtum wohnenden

Digitized by Google

Tabelle I. Die Ergebnisse der erstmaligen Vermögensſteue

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Gemeinden	Zahl der Steuerpflichtigen	Steuerwerte								
		der Grundstücke, und zwar			der Waldungen	der Gebäude	des gewerblichen Vermögens		des landwirtschaftlichen Betriebsvermögen	
		der klassifizierten Grundstücke und einzeln geschätzten Hofgüter	ermäßigt nach § 31 Absatz 2 des V.St.G.	der übrigen Grundstücke und des Bergwerkseigentums			im tatsächlichen Betrage	erhöht nach § 54 des V.St.G.	im tatsächlichen Betrage	ermäßigt nach § 58 des V.St.G.
		Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.
a. Städte mit mehr al										
(Die 10 Städte der Städteordnur										
Baden . .	2653	5 995 616	4 734 863	14 790 762	5 984 730	122 479 270	16 846 900	21 752 900	—	—
Bruchsal .	2040	5 577 061	4 294 504	2 506 979	107 204	34 833 850	20 162 273	28 829 000	—	—
Durlach . .	1432	3 326 279	2 569 341	1 225 425	826 052	25 289 860	12 820 300	19 483 400	53 000	31 8
Freiburg .	9208	10 240 420	7 980 383	89 052 947	5 045 728	293 534 400	64 524 400	89 756 600	154 200	154 2
Heidelberg	6743	16 063 824	12 578 802	33 053 172	3 848 633	192 992 411	44 212 466	61 222 900	191 600	179 3
Karlsruhe	11 420	18 453 645	14 410 388	28 725 443	7 869 777	396 481 101	103 208 400	149 353 200	389 400	389 4
Konstanz .	2613	1 821 049	1 425 338	3 859 960	1 301 750	71 636 881	18 701 200	24 519 300	59 500	35 7
Lahr . . .	1816	3 110 517	2 376 371	818 564	659 792	36 951 390	15 926 100	22 546 800	—	—
Lörrach . .	1179	1 526 134	1 167 531	1 105 242	542 141	31 010 915	19 500 900	29 995 700	29 000	17 4
Mannheim.	13 906	11 800 528	9 160 462	105 887 184	1 523 670	503 199 650	444 940 100	701 361 100	866 800	851 3
Offenburg.	1845	12 035 406	9 537 660	3 644 688	2 436 648	39 033 780	13 919 800	18 938 900	145 000	109 4
Pforzheim	5487	3 756 634	2 803 294	23 036 915	1 794 053	150 406 380	93 649 090	129 886 600	131 500	93 4
Rastatt. . .	1426	2 046 472	2 291 100	326 686	340 135	28 407 150	10 140 400	14 076 700	—	—
Weinheim .	1919	6 757 392	5 258 712	2 441 860	451 821	30 690 790	25 627 800	40 259 200	—	—
	68 087	103 410 983	80 648 649	310 474 677	32 731 614	2 006 947 948	904 180 129	1 351 962 300	2 020 000	1 861 90
b. Städte und Gemeinden mit über 400										
	35 830	116 562 933	90 133 030	30 827 831	83 531 611	420 473 131	181 094 494	249 011 100	3 282 400	3 171 00
c. Die übrige										
	203 465	1 455 487 974	1 116 131 608	68 028 520	330 078 145	1 218 477 188	287 289 602	385 896 540	3 509 046	4 036 50

Ausmärker und des gewerblichen Vermögens von in anderen badischen Orten wohnenden Unternehmern in das Steuerkataster der Wohnsitzgemarkung zu überweisen sind;

4. auf die Herabsetzung der Steuerwerte der klassifizierten Grundstücke und Hofgüter um 25 und 20 %;
5. auf die Freilassung der Vermögenssteueranschläge unter 500 Mk., wodurch auch die Steuerwerte von Liegenschaften, für die seither keine solche Freigrenze bestand, steuerfrei werden.

Da, wo kein Minderertrag eingetreten ist, kann dies — abgesehen von den Ursachen, die auch ohne Einführung der Vermögenssteuer einen Zugang an Steuerwerten nach sich gezogen hätten, wie z. B. Neugründung

Digitized by Google

veranlagung für das Jahr 1908 nach Gemeindegruppen.

12	13	14	15	16	17	18		19		20	
		Schulden									
des Kapitalvermögens	Summe der Spalten 4—7, 9, 11 und 12	im tatsächlichen Betrage	im abzugsfähigen Betrage	Steuerbares Vermögen. Spalte 13 abzüglich Spalte 15	Vermögenssteueranschlag	Steuerertrag (Steuerfuß 11 Pf.)		Seitheriges Erträgnis der Ertragssteuern (Ergebnis von 1907)		Durchschnittl. Steuerbetreffnis eines Pflichtigen an Vermögenssteuer	
M.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Pf.	Mk.	Pf.	Mk.	Pf.
10000 Einwohnern.											
(sind gesperrt gedruckt)											
139 150 900	308 893 425	68 836 874	49 849 609	259 043 817	256 819 000	282 500	90	219 242	99	105	48
18 288 100	88 859 637	21 379 874	16 214 451	72 645 186	71 431 000	78 574	10	80 442	66	38	52
14 336 500	68 702 478	18 183 995	13 660 808	50 101 580	49 566 500	54 523	15	50 323	26	38	07
383 809 400	869 324 656	239 800 262	155 618 166	713 676 492	712 296 500	783 526	15	590 006	14	85	09
263 912 600	567 787 818	144 154 039	99 101 089	468 683 729	467 389 000	514 127	90	439 791	90	76	25
435 333 400	1 022 562 700	292 839 397	196 229 216	826 333 493	818 864 500	900 750	95	810 896	62	78	87
63 965 100	166 743 429	53 858 655	35 691 872	131 051 557	129 863 000	142 849	30	126 032	89	54	67
21 823 600	57 176 517	17 498 695	69 677 822	69 107 000	76 017	70	72 861	55	41	86
30 191 600	84 020 525	18 488 929	13 993 765	70 026 764	69 818 000	76 799	80	68 856	58	65	14
498 128 900	1 850 112 200	420 178 411	312 753 900	1 537 358 357	1 534 285 000	1 687 713	50	1 358 781	18	126	84
22 744 200	98 445 276	31 046 299	21 371 622	75 073 654	74 173 500	81 590	85	69 001	90	44	22
110 944 500	419 005 142	139 023 577	93 920 614	325 084 528	322 251 500	354 476	65	337 335	53	64	60
19 982 000	65 423 621	19 072 239	14 666 504	50 757 117	50 345 000	55 379	50	48 173	37	38	84
36 780 800	115 882 183	16 198 415	13 263 685	102 618 498	101 960 500	112 156	55	91 585	10	58	45
2 021 872 600	5 865 999 688	1 247 545 104	1 053 867 094	4 752 132 594	4 728 170 000 (54,6%)	5 200 987	—	4 363 301	62	82	44
bis 10000 Einwohnern und Amtsstädte[1].											
393 267 567	1 140 415 270	260 020 603	207 576 046	982 839 224	920 805 000 (10,6%)	1 012 885	50	923 477	12	28	27
Gemeinden[2].											
574 675 292	2 223 697 323	853 004 137	839 603 601	2 353 093 721	2 618 014 277 000 (24,8%)	3 315 704	70	3 775 817	55	12	58

oder Erweiterung von gewerblichen Unternehmungen, Errichtung von Neubauten, Zuzug von Kapitalbesitzern usw. — namentlich durch folgende Umstände veranlaßt worden sein:

1. Der Verkehrswert der Grundstücke oder Gebäude oder beider zusammen und damit deren Steuerwert hat eine mehr als gewöhnliche Steigerung erfahren;
2. die Verschuldung ist nur eine geringe;
3. in der Gemeinde befinden sich Steuerpflichtige mit erheblichem aus-

[1] Insgesamt 54.
[2] Insgesamt 1500.

Digitized by Google

wärtigem Liegenschaftsvermögen, das jetzt in der Wohnsitzgemarkung zur Staatssteuer zu veranlagen ist;

4. die Gemeinde umfaßt viele solcher Liegenschaften (Wald und nicht klassifiziertes Gelände, Bauplätze), die von der Ermäßigung um 20—25 % ausgeschlossen sind;
5. in der Gemeinde sind größere gewerbliche Vermögen veranlagt, deren Steuerwerte gemäß § 54 des Gesetzes zu erhöhen sind;
6. der Steuerwert des Kapitalvermögens hat, infolge der Veranlagung nach dem Kurswert anstatt nach dem kapitalisierten Zinserträgnis eine Zunahme erfahren;
7. es haben infolge der allgemeinen Neufatierung des gewerblichen und Kapitalvermögens in größerer Zahl Berichtigungen der Steuerveranlagung stattgefunden.

Während in der Hauptsache die größeren Städte erhebliche Mehrerträge liefern, sind es fast ausschließlich ländliche Gemeinden, die Mindererträge aufweisen. Die ländliche Bevölkerung mit ihrem zum großen Teil aus landwirtschaftlichen Immobilien bestehenden Vermögen ist also durch das neue Vermögenssteuergesetz nicht unerheblich entlastet worden, wogegen die städtischen Steuerzahler mit ihrem vielfach wertvolleren Liegenschaftsbesitz und mit dem vielfach rentableren mobilen Vermögen eine etwas stärkere steuerliche Belastung erfahren haben.

Die Ertragssteuerkapitalien haben für das Jahr 1907 insgesamt betragen bei der Grund- und Häusersteuer 2981,9, bei der Gewerbesteuer 1224,4 und bei der Kapitalrentensteuer 2293 Millionen Mark. Nach der Neueinschätzung für die Vermögenssteuer belaufen sich aber die Grundstücks- und Gebäudewerte auf 5788,5, das Betriebsvermögen auf 1996 und das Kapitalvermögen auf 2859,3, zusammen die Vermögenssteuerwerte auf 10643,8 Millionen Mark. An Schulden sind (von den im ganzen 2511,7 Millionen Mark angemeldeten) 1865 Millionen Mark abzugsfähig, so daß sich ein steuerpflichtiger Vermögenswert für das ganze Land von 8778,7 Millionen Mark ergibt.

Über die Hälfte des gesamten Vermögenssteuerertrages bringen die 14 Städte des Landes, die mehr als 10000 Einwohner haben, auf. Die Zahl der Steuerpflichtigen beträgt in diesen Städten 68087 von insgesamt 362382. Vom landwirtschaftlichen Grundstücksvermögen entfällt auf dieselben nur ein Betrag von 103,4 Millionen, der mit 80,6 Millionen steuerpflichtig ist; von den übrigen Grundstücken — meist Bauplätzen —, die für das ganze Land mit 409 Millionen eingeschätzt sind, kommen auf diese Städte 310,5 Millionen. Von dem Gebäudewert

Digitized by Google

mit insgesamt 3645,8 Millionen treffen 2006,9 Millionen und von dem Kapitalvermögen mit insgesamt 2859,3 Millionen sogar 2021,4 Millionen auf diese Städte. Das gewerbliche Betriebsvermögen, welches, sobald es den Betrag von 50 000 Mk. erreicht oder übersteigt, um 10 bis höchstens 65 % erhöht wird, um eine schärfere Besteuerung der größeren Kapitalien zu erzielen, beziffert sich auf 904,2 Millionen und ist mit 1352 Millionen (Mannheim allein mit über 701 Millionen) steuerpflichtig gegen 1372,5 bzw. 1986,9 des ganzen Landes.

Auf die 54 Städte und Gemeinden mit über 4000 bis zu 10 000 Einwohnern und die Amtsstädte entfällt ein steuerbares Reinvermögen von 932,8 Millionen Mark mit einem Steuerertrag von etwas über 1 Million. Diese Gemeinden, die insgesamt 35 830 Steuerpflichtige zählen, bringen etwas mehr als den achten Teil des Gesamtsteuererträgnisses auf, während sich der Rest mit 3,3 Millionen Mark auf die 263 465 Steuerpflichtigen der übrigen Gemeinden verteilt.

Von den 362 382 Vermögenssteuerpflichtigen hat bei dem von den Landständen genehmigten Steuerfuß von 11 Pf. für 100 Mk. Steueranschlag im Durchschnitt jeder 26,29 Mk. zu entrichten. Dieser Durchschnitt wird in 43 (vorwiegend agrarischen) Amtsbezirken nicht erreicht und in 10 (vorwiegend industriellen) überschritten. Am geringsten ist der durschnittliche Steuerbetrag im Amtsbezirk Boxberg mit 8,86 Mk., am höchsten im Amtsbezirk Mannheim mit 100,82 Mk. In den Städten mit mehr als 10 000 Einwohnern bewegt sich die Belastung durch die Vermögenssteuer bei einem Gesamtdurchschnitt von 8244 Mk. zwischen 38,7 Mk. in Durlach und 126,84 Mk. in Mannheim und in den mittleren Gemeinden und Amtsstädten bei einem Gesamtdurchschnitt von 28,27 Mk. zwischen 8,91 Mk. in Weingarten und 111,30 Mk. in Donaueschingen. Für die übrigen Gemeinden ergibt sich ein Durchschnittsbetrag von 12,58 Mk. für jeden Steuerpflichtigen.

Die Verschuldung beträgt im ganzen 24,11 %. Vom Gesamtbetrag der Schulden sind 74,26 % oder nahezu $^3/_4$ aller Schulden in Abzug gekommen. Die Städte mit mehr als 10 000 Einwohnern haben eine Verschuldung von 23,18 % des Vermögens aufzuweisen; bei den mittleren Gemeinden berechnet sich dieselbe auf 23,66 und bei den kleineren auf 25,49 %. Davon sind bei der Versteuerung 84,48 bzw. 79,83 bzw. 60,11 % zum Abzug zugelassen worden. Durch diese Veranlagung ist die liegenschaftliche und sonstige Verschuldung in zuverlässiger Weise ermittelt worden; in Wirklichkeit dürfte die Verschuldungsziffer allerdings noch etwas höher sein, da die hier nicht berücksichtigten Schulden auf

Digitized by Google

steuerfreie Gegenstände noch hinzukommen. Diese Beträge sind aber nicht von erheblichem Belang.

Die Ermäßigung der Grundstückswerte um 25 % genießen 286 654, jene um 20 % 11 895; von den 147 mit land- und forstwirtschaftlichem Betriebsvermögen Veranlagten ist der Wert dieses Vermögens bei 111 Steuerpflichtigen um 40 % und bei 19 um 20 % ermäßigt worden. Dagegen wurde das gewerbliche Betriebsvermögen bei im ganzen etwa 56 000 mit solchem veranlagten Steuerpflichtigen bei 3267 oder etwa 6 % derselben um 10 bis 65 % erhöht. Vom gesamten landwirtschaftlichen Betriebsvermögen mit 10 812 046 Mk. sind ermäßigt worden 5 152 528 Mk. oder 47,66 %, vom gesamten gewerblichen Betriebsvermögen mit 1 372 564 225 Mk. erhöht worden 1 085 037 248 Mk. oder 79,05 %.

Die 14 Städte mit über 10 000 Einwohnern zahlen statt der bisherigen 4,3 Millionen Mark Ertragssteuern für das Jahr 1908 5,2 Millionen Mark (54,6 % des Gesamtsteuererträgnisses) Vermögenssteuer. Bei den mittleren Gemeinden und Amtsstädten ist die Steuerleistung von 0,9 auf 1,01 Millionen Mark (10,6 %) gewachsen, während die übrigen (1500) Gemeinden des Landes statt 3,78 nur noch 3,31 Millionen Mark entrichten (34,8 %).

Die wichtigste und ergiebigste Staats- und Gemeindesteuer ist in Baden die Einkommensteuer, welche sich gegenüber dem bisherigen, zum Teil veralteten und ziemlich stabilen Ertragssteuersystem durch ihre Beweglichkeit und stets wachsenden Erträgnisse im Staats- wie Gemeindehaushalt vorteilhaft hervorgetan hat. Wie die in Tabelle II enthaltene vergleichende Darstellung der Ergebnisse der Einkommensteuerveranlagung für die Jahre 1886 und 1906 ergibt[1], ist der Unterschied in der steuerlichen Belastung zwischen den einzelnen Gemeindegruppen bei der Einkommensteuer noch erheblich größer als bei der neuen Vermögenssteuer. In den größeren Städten betrug im Jahr 1906 das steuerbare Einkommen 51,37 %, in den mittleren Gemeinden und Amtsstädten 11,20 % und in den kleineren Gemeinden 37,43 % des Gesamtbetrages des steuerbaren Einkommens des Landes. Von dem Steuererträgnis aber brachten die ersteren 63,31 %, die letzteren 10,61 bzw. 26,08 % auf. Ähnlich gestaltet sich wohl auch die Einkommensteuerveranlagung für das Jahr 1908, deren Ergebnisse noch nicht veröffentlicht sind. (Tabelle II S. 132 u. 133.)

Die Vergleichung der Jahre 1886 und 1906 ergibt eine Ver-

[1] Denkschrift über die Statistik der badischen Einkommensteuer. Herausgegeben im Auftrag des Großh. Finanzministeriums von der Großh. Steuerdirektion. Karlsruhe 1906.

Digitized by Google

mehrung des steuerbaren Einkommens der größeren Städte um 235 444 243 Mk. oder 157,5 %. An erster Stelle steht naturgemäß die Handels- und Industriestadt Mannheim mit 212,8 %; in absteigender Linie folgen sodann Pforzheim mit 195,2 %, Weinheim mit 178,8 %, Durlach mit 162,8 %, Freiburg mit 140,2 %, Karlsruhe mit 133,6 %, Offenburg mit 132,7 %, Heidelberg mit 122,8 %, Konstanz mit 119 %, Lahr mit 78,5 % und Lörrach mit 71,8 %. Während die Gesamtvermehrung des steuerbaren Einkommens von 1886 bis 1906 346 411 778 Mk. oder 83,6 % betrug, haben die mittleren Städte und kleineren Gemeinden zusammen eine Zunahme von 110 967 535 Mk. oder 42,8 % aufzuweisen. Die Steuererträgnisse sind in den 14 größeren Städten über das 2½fache (um 5 715 610 Mk. oder 251,3 %), in den übrigen Gemeinden aber nur um etwas über die Hälfte (2 403 254 oder 107,8 %) gewachsen.

An der gesamten Einkommensvermehrung vom Jahre 1901 bis zum Jahre 1906 im Betrage von 46 631 070 Mk. sind nur die Städte mit über 10 000 Einwohnern (56 529 193 Mk.) und die Städte und Gemeinden mit über 4000 bis 10 000 Einwohnern nebst den Amtsstädten (3 596 153 Mk.) beteiligt, während die übrigen Gemeinden infolge der mit dem Jahre 1904 eingetretenen Steuerfreiheit der Steuerstufen von 500 bis 800 Mk. Einkommen eine Verminderung (— 13 494 276 Mk.) aufweisen. Die Gesamtzahl der Einkommensteuerpflichtigen ist aus dem gleichen Grunde von 468 607 im Jahre 1901 auf 367 318 im Jahre 1006 zurückgegangen; es ergibt sich somit eine Verminderung um 101 289 Pflichtige = 21,6 %. Vergleicht man die Gesamtzahl der Pflichtigen für 1906 (367 318) mit derjenigen für 1886 (317 196), so ergibt sich eine Vermehrung um 50 122 Pflichtige oder 13,6 %. Einkommensteuerpflichtig waren im Jahre 1906 im ganzen in den größeren Städten 136 522 (oder 23 % der Bevölkerung), in den 54 mittleren Gemeinden und Amtsstädten 41 779 (18,6 %) und in den nahezu 1500 übrigen Gemeinden 189 017 (15,9 %).

Bei der Regelung des Steuerwesens ist den badischen Städten die Selbstverwaltung versagt; auf die Ausbildung ihrer direkten Steuern haben sie gar keinen Einfluß und für die Ausgestaltung der übrigen Steuern ist ihnen nur ein eng begrenzter Spielraum gelassen. Je größer die Stadt, je umfangreicher ihr Aufgabenbereich ist, desto lästiger und hemmender wird der Mangel an Bewegungsfreiheit auf dem wichtigen Gebiete des Gemeindesteuerwesens empfunden. Die Einschränkung der städtischen Initiative durch die staatliche Gesetzgebung macht es den größeren

Digitized by Google

Tabelle II. Vergleichende Darstellung der Ergebnisse der nach

Städte	Einwohnerzahl a) 1885 b) 1905	Steuerbares 1886 Mk.	Steuerbares 1906 Mk.
			1. in den Städten mit mehr (Die 10 Städte der
Baden	a) 12 779 b) 16 238	7 552 821	14 605 729
Bruchsal	a) 11 662 b) 14 931	3 937 355	7 195 871
Durlach	a) 7 656 b) 12 707	2 044 317	5 372 147
Freiburg	a) 42 606 b) 74 102	19 693 482	47 312 032
Heidelberg	a) 32 254 b) 49 439	14 547 669	32 416 354
Karlsruhe	a) 61 066 b) 111 244	34 734 788	81 156 963
Konstanz	a) 14 601 b) 24 818	5 602 479	12 269 746
Lahr	a) 9 937 b) 14 751	3 837 563	6 848 604
Lörrach	a) 6 795 b) 10 794	3 588 941	6 164 529
Mannheim	a) 61 273 b) 162 607	38 966 000	121 886 175
Pforzheim	a) 31 767 b) 59 307	11 863 576	35 017 320
Rastatt	a) 11 743 b) 14 404	3 031 574	5 494 644
Offenburg	a) 7 765 b) 15 434	3 467 869	8 070 654
Weinheim	a) 7 595 b) 12 560	2 518 434	7 020 343
Im ganzen	a) 319 499 b) 593 336	155 386 868	390 831 111
			2. in den übrigen
	a) 1 250 755 b) 1 415 984	259 055 249	370 022 784[1]

[1] 85 238 126 Mk. entfallen auf die Städte und Gemeinden mit über 4000 bis
[2] 1 339 183 „ „ „ „ „ „ „ „ „ „ „

Digitized by Google

Einkommensteuerveranlagung für die Jahre 1886 und 1906 Gemeindegruppen.

Einkommen		Steuerbetrag			
Vermehrung		1886	1906	Vermehrung	
im ganzen Mk.	in %	Mk.	Mk.	im ganzen Mk.	in %
als 10 000 Einwohnern.					
Städteordnung sind gesperrt gedruckt.)					
7 052 908	93,3	116 265	329 640	213 375	183,5
3 258 516	82,8	48 890	142 054	93 164	190,6
3 327 830	162,8	22 938	82 100	59 162	257,9
27 618 550	140,2	284 395	948 350	663 954	233,5
17 868 685	122,8	203 516	647 647	444 131	218,2
46 422 175	133,6	515 316	1 639 024	1 123 708	218,1
6 667 267	119,0	68 455	215 333	146 877	214,6
3 011 041	78,5	45 683	125 228	79 545	174,1
2 575 588	71,8	55 200	127 632	72 432	131,2
82 920 175	212,8	642 921	2 702 094	2 059 172	320,3
23 153 744	195,2	155 246	648 623	493 376	317,8
2 468 070	81,2	40 291	92 753	52 462	130,2
4 602 785	132,7	44 507	133 891	89 384	200,8
4 501 909	178,8	31 066	155 930	124 863	401,9
235 444 243	151,5	2 274 695	7 990 306	5 715 610	251,3
Städten und Gemeinden.					
110 967 535	42,8	2 228 146	4 631 400[2]	2 403 254	107,8

10 000 Einwohnern und Amtsstädte und 284 784 658 auf die übrigen Gemeinden.
" " " " " 3 292 217 " " " "

Digitized by Google

Städten unmöglich, die Steuerkräfte ihrer Bürger in einem den kommunalen Bedürfnissen entsprechenden Maße auszunutzen. Je mehr die Städte wachsen, desto größer wird der Kreis der selbsttätig von ihnen zu bewältigenden Aufgaben und desto unzureichender werden gleichzeitig die ihnen zur eigenen Ausbeutung überlassenen Steuerquellen. Daher erklärt sich auch die gewaltige Schuldenlast, welche die Städte in den letzten Jahrzehnten sich aufgeladen haben. Die kümmerliche Steuerautonomie derselben findet nach Stadtsyndikus Landmann, dem gründlichen Kenner unserer badischen kommunalen Verhältnisse und langjährigen treuen Berater der Stadt Mannheim auf den verschiedensten Gebieten des Gemeindelebens, ihre tiefere Erklärung in der gesamten Staatspolitik des letzten Menschenalters. Der städtische Reichtum dient in erster Linie zur Deckung der Bedürfnisse des Staates und der seine besondere Fürsorge genießenden Verwaltungskörper und Erwerbsstände; die Städte müssen sich mit dem Rest begnügen. Landmann[1] kennzeichnet treffend die Richtung der staatlichen Steuerpolitik in den letzten dreißig Jahren durch nachstehende, Buchenbergers Werk über Finanzpolitik und Staatshaushalt entnommene Zitate. Die Folge des im Jahre 1877 vollendeten neuen Katastrierungswerkes der Grund- und Gebäudesteuer war „eine im Verhältnis zu früher stärkere Belastung des Gebäudebesitzes, namentlich desjenigen in den größeren Städten". Die endgültige Wirkung der Reform des Erwerbsteuergesetzes vom 25. August 1876 drückt sich „in einer Lastenverschiebung zugunsten des landwirtschaftlichen Gewerbes auf Kosten der gewerblichen Betriebe, namentlich der großen, und in einer abermaligen Entlastung des flachen Landes aus". „Die finanzielle Entlastung, welche dem ländlichen Grundbesitz durch die Einführung der Einkommensteuer im Jahre 1886 zuteil wurde, erfuhr durch die völlige Ausschaltung der landwirtschaftlichen Betriebsunternehmer aus dem Gewerbesteuergesetz eine weitere Steigerung." Mit der Einführung der Vermögenssteuer hat sich, wie oben bereits näher dargelegt wurde, eine abermalige nicht unbeträchtliche Lastenverschiebung vom platten Land nach den Städten vollzogen, so daß die von der Regierung seit Jahrzehnten begünstigte Landwirtschaft und das Kleingewerbe auch mit der neuesten Steuerpolitik in jeder Hinsicht zufrieden sein können. Die Grund- und Hausbesitzer freilich in den größeren Städten sind über die neue Steuererhöhung sehr ungehalten und bei der Regierung sowie den Landständen wegen entsprechender Änderung des

[1] Vgl. Mannheim in Vergangenheit und Gegenwart. Jubiläumsausgabe der Stadt (1907). III. Band S. 26.

Digitized by Google

Vermögenssteuergesetzes und der Zulassung des Schuldenabzugs bei der Gemeindebesteuerung bereits vorstellig geworden. Will man einmal in Baden wie in den süddeutschen Staaten überhaupt zu einer grundsätzlichen Gemeindesteuerreform schreiten, so wäre vor allem eine größere Freiheit der Selbstverwaltung der größeren Städte in der Ausbildung ihres Steuersystems und ähnlich wie in Preußen die vollständige Überweisung gewisser bisher vom Staate mitbenutzter Steuerquellen an die Gemeinden anzustreben [1].

Wie in den übrigen deutschen Bundesstaaten, so liegt also auch in Baden der Schwerpunkt der Gemeindebesteuerung in den direkten Steuern, die in den einzelnen Gemeinden je nach den finanziellen Bedürfnissen in verschiedener Höhe zur Erhebung gelangen. Eine Reihe von Gemeinden des Schwarz- und Odenwaldes sowie der Rheinebene befindet sich in der glücklichen Lage, auf die Erhebung von Umlagen verzichten zu können, da sie meistens über ein ertragreiches Liegenschaftsvermögen, namentlich große Waldbestände, wie z. B. Bräunlingen in der Baar, Obermünstertal, Ehrenstetten usw. verfügen. Die nachstehende Übersicht veranschaulicht die Höhe des Umlagefußes sowie des durch Umlagen zu deckenden Gemeindeaufwands in den Städten der Städteordnung im Jahre 1907.

Städte	Von 100 Mk. Grund-, Häuser- und Gewerbesteuerkapital wurden erhoben Pf.	Von 100 Mk. Einkommensteueranschlag wurden erhoben Pf.	Von 100 Mk. Kapitalrentensteuerkapital wurden erhoben Pf.	Der ungedeckte Gemeindeaufwand betrug Mk.
Freiburg	40	120	8,8	**1 216 766**
Karlsruhe	50	150	8,8	2 274 278
Pforzheim				
a) für die Stadt Pforzheim	50	150	8,8	1 216 085
b) für den Stadtteil Brötzingen	63	189	8,8	
Bruchsal	51	153	8,8	294 768
Heidelberg	52	156	8,8	1 166 751
Mannheim	54	162	8,8	4 859 604
Baden	60	180	8,8	588 374
Lahr	60	180	8,8	280 637
Offenburg	65	195	8,8	295 000
Konstanz	70	210	8,8	**521 230**

[1] Vgl. das Referat von Bürgermeister Prof. Dr. Walz in Heidelberg über die Verfassung und Verwaltungsorganisation der Städte. Schriften des Vereins für Socialpolitik. 125. Band S. 207.

Digitized by Google

Konstanz hatte sonach, wie seit Jahren, so auch im vergangenen Etatsjahr wieder den höchsten, die Rentner- und Universitätsstadt Freiburg den niedersten Umlagefuß aufzuweisen. Hinsichtlich des aufzubringenden Umlagebetrags überragt die Industrie- und Handelsmetropole Mannheim weitaus alle übrigen Städte; derselbe ist sogar höher als der ungedeckte Aufwand der Städte Karlsruhe, Freiburg und Pforzheim zusammen. Weit mehr als bisher ist in den Städten mit der Einführung des neuen Vermögenssteuergesetzes die Realitätenbesteuerung in den Vordergrund gerückt, indem jetzt Gebäude und Bauplätze erheblich stärker zur Steuer herangezogen werden. Der Umlagesatz konnte deshalb in den meisten größeren und mittleren Städten des Landes trotz der beträchtlichen Steigerung des ungedeckten Gemeindeaufwands um 30—40 % ermäßigt werden. Er wurde für das Jahr 1908 festgesetzt: in Konstanz auf 44, Offenburg 39, Bruchsal und Lahr 33, Karlsruhe 32, Heidelberg 31, Mannheim 30, Pforzheim und Baden 29 und Freiburg 24 Pf. für 100 Mk. Grund-, Häuser- und Gewerbesteuerkapital, auf den sechsfachen Betrag für die Einkommensteueranschläge und 10 Pf. für die Kapitalrentensteuerkapitalien. In den beiden Großstädten Karlsruhe und Mannheim ist der durch Umlagen zu bestreitende Gemeindeaufwand gegenüber dem Etatsjahr 1907 um weit über 1 Million Mk., in Freiburg um 746 000 Mk., in Heidelberg um nahezu 400 000 Mk., in Pforzheim um über 300 000 Mk., in Baden um nahezu 200 000 Mk. und in Konstanz um 180 000 Mk. gestiegen, woraus mit Sicherheit zu entnehmen ist, daß die größeren Städte ausnahmslos vor der Erfüllung kostspieliger und bedeutsamer Aufgaben stehen.

Die direkte Gemeindebesteuerung, die sich, wie bereits oben näher ausgeführt wurde, außer auf Gebäude und Grundstücke auch noch auf das Einkommen und das bewegliche Kapital erstreckt, findet eine wertvolle Ergänzung in den städtischen Verbrauchssteuern, wo solche zur Erhebung gelangen, und in der Besitzwechselabgabe. Das ganze Steuersystem entspricht sonach im großen und ganzen den Anforderungen der sozialen Gesetzgebung und der ausgleichenden Gerechtigkeit.

Eine weitere Steuerquelle soll den Gemeinden demnächst in der Wertzuwachssteuer erschlossen werden, für deren Einführung schon seit einiger Zeit die nötigen Vorbereitungen getroffen werden. Eine, wenn auch nur verdeckte Wertzuwachssteuer ist bereits in dem neuen Vermögenssteuergesetz enthalten. Während bisher nämlich der Grund und Boden einer gleichmäßigen Besteuerung nach Durchschnittswerten unterworfen war, bestimmt das Vermögenssteuergesetz, daß der städtische Grund

Digitized by Google

und Boden alljährlich nach seinem tatsächlichen Verkaufswert zur Besteuerung heranzuziehen sei. Die Steuerbehörde hat infolgedessen alljährlich im Frühjahr den Wert der Bauplätze und ähnlichen Grundstücke zu ermitteln und eine höhere Steuerveranlagung zu veranlassen, wenn der Wert gegenüber dem Vorjahr um wenigstens 10 % zugenommen hat. Schon vor zwei Jahren haben die größeren Städte des Landes die Einführung einer besonderen Wertzuwachssteuer gefordert; die Regierung wollte aber zunächst das in Vorbereitung begriffene Vermögenssteuergesetz im Landtag durchbringen und dessen Wirkungen abwarten. Der ständig steigende Aufwand der Stadtverwaltungen, mit dem die Steigerung der Einnahmen nicht gleichen Schritt zu halten vermag, stellt immer größere Anforderungen an die Ergiebigkeit der Steuerquellen. Da in den größeren Städten der Wert des Grund und Bodens unverhältnismäßig rasch und stark im Wachstum begriffen ist, gewinnt auch in Baden das Verlangen, wenigstens einen Teil der durch die Gemeindeunternehmungen hervorgerufenen Bodenwertsteigerung wieder der Allgemeinheit zuzuführen, immer mehr Anhänger, und die Stadtverwaltungen der Städteordnungsstädte sind daher im Herbst 1907 bei der Regierung erneut wegen Einführung der Wertzuwachssteuer auf Grundstücke als städtische Abgabe vorstellig geworden. Diese Forderung findet eine weitere Unterstützung in dem nicht unerheblichen Ausfall an Einnahmen, der den beteiligten Städten durch die Aufhebung des Oktrois auf Lebensmittel vom Jahre 1910 an entstehen wird. In der Thronrede, mit welcher der Großherzog am 26. November 1907 die gegenwärtige Tagung der Landstände eröffnet hat, ist auf eine Gesetzesvorlage hingewiesen, welche wie in Preußen, Sachsen und Hessen, so auch in Baden den baldigen Einzug dieser der modernen wirtschaftlichen Entwicklung der größeren Städte angepaßten Steuer erwarten läßt. Da die überwiegende Mehrheit der zweiten Kammer sich bereits vor vier Jahren für die Einführung der Wertzuwachssteuer zugunsten der Gemeinden ausgesprochen hat, wird ein entsprechender Gesetzentwurf der Regierung bei den Landständen kaum auf Widerstand stoßen. Im Interesse der Vereinfachung des Erhebungsverfahrens sowie aus prinzipiellen Gründen dürfte es sich aber empfehlen, die Steuer auf unbebaute Grundstücke zu beschränken, da sich, wie Herr Fabrikant Freudenberg in Weinheim für die beiden badischen Großstädte Mannheim und Karlsruhe[1] auf Grund eingehender Untersuchungen der ein-

[1] „Grundrente, Grundkredit und die Entwicklung der Bodenpreise in Karlsruhe". G. Braunsche Hofbuchdruckerei. 1907. S. 48 f.

Digitized by Google

schlägigen Verhältnisse festgestellt hat, bei den bebauten Grundstücken die Wertsteigerung wegen der steten Änderungen an den Gebäuden nur außerordentlich schwer feststellen läßt und nur in den bevorzugten Geschäftslagen sich ein entschiedener Zuwachs des Wertes, nicht des Gebäudes, sondern des Bodens, auf dem das Haus steht, nachweisen läßt.

Zweiter Abschnitt.

Das Gemeindevermögen und seine finanzielle Bedeutung und Ausnutzung.

Wie die Wirtschaft des Staates, so besteht auch diejenige der Gemeinden aus einem privat- und einem gemeinwirtschaftlichen Element. Für das erstere sind im allgemeinen die gleichen Grundsätze wie für die private Erwerbstätigkeit maßgebend, obwohl dieselben durch die Eigenschaft der Kommunalkörper als öffentlichrechtlicher Korporationen und durch den Inhalt ihres Aufgabenkreises mannigfache Änderungen erfahren. Die privatwirtschaftliche Tätigkeit kommt in der Ausübung privater Rechte zum Ausdruck, die jedoch meistens von gemeinnützigen Gesichtspunkten beherrscht wird. Im Gegensatz dazu beruht das gemeinwirtschaftliche Element auf der Durchführung der den Gemeinden zur Sicherstellung ihrer öffentlichen Aufgaben eingeräumten Zwangsrechte. Je nachdem die Einnahmen in der Betätigung des einen oder des andern jener beiden Elemente erzielt werden, sind privatwirtschaftliche und gemeinwirtschaftliche Einnahmen zu unterscheiden. Für erstere kommen hauptsächlich in Betracht: der Gemeindegrundbesitz, die gewerblichen Gemeindebetriebe und die Kapitalnutzungen. Die gemeinwirtschaftlichen Einnahmen setzen sich zusammen aus Gebühren und Steuern; beides sind Zwangsbeiträge, welche die einzelnen für die gemeinwirtschaftlichen Aufgaben leisten.

Zur Erfüllung der kostspieligen, in der neueren Zeit an sie herantretenden Aufgaben sind die größeren Städte nur imstande, wenn ihnen ein wohlgeordneter Haushalt, ein ausgedehnter, gut verwalteter Vermögensbesitz, eine von den Schwankungen der wirtschaftlichen Konjunktur wenig abhängige Steuerkraft den unerläßlichen Rückhalt auch für kritische Zeiten und insbesondere die nötige Kreditwürdigkeit auf dem Anlehensmarkte gewährt. Diesem Ziele haben die größeren Städte unablässig und nicht ohne Erfolg nachgestrebt. Wie die Gemeindeverwaltungen in Mannheim, Karlsruhe und Pforzheim die wirksamen Unterlagen für

Digitized by Google

die Festhaltung, Entstehung und Vermehrung privatkapitalistischer Fabrik- und Handelsunternehmungen durch Erbauung von Hafenanlagen bezw. Erschließung von geeignetem billigen Bauterrain schufen, so war man in Freiburg, Heidelberg, Konstanz und Baden mit Erfolg bemüht, wohlhabende Familien, sowie besonders steuer- und konsumkräftige Elemente durch Erschließung der reizenden Umgebung, insbesondere der städtischen Wälder, von auswärts heranzuziehen.

Von den Einnahmequellen des Gemeindehaushalts ist die Nutzung des kommunalen Grundeigentums die ursprünglichste. Eine Eigentümlichkeit der badischen Gemeinden bilden die vielfach verbreiteten umfangreichen Allmendgüter, welche sich zwar im Eigentum der Gemeinden befinden, an die einzelnen Gemeindegenossen aber oft auf Lebenszeit zur Nutznießung verliehen sind. An diesen Allmendgütern bestehen noch, insbesondere in zahlreichen Gemeinden des Schwarz- und Odenwaldes, ausgedehnte Bürgernutzungen an Äckern, Wiesen, Weiden und Wald. Nach § 65 St.-O. dürfen keine neuen Allmendgenüsse zugunsten der einzelnen Bürger mehr bestellt werden; die freiwerdenden Anteile fallen der Gemeinde anheim. Diese Bürgernutzungen können indessen auch im Besitz der einzelnen Nutzungsberechtigten mit zur Deckung von Gemeindebedürfnissen herangezogen werden (§ 70 G.-O. bezw. St.-O.). Recht beträchtliche Einkünfte zieht eine Reihe von Gemeinden aus ihrem Waldbesitz, der insgesamt 254570 ha oder 45 % der ganzen Forstfläche Badens umfaßt. Die Stadt Baden z. B. verfügt über ein Waldareal von 4280 ha. Die städtischen Waldungen haben im Jahre 1907 einen Ertrag von 30 000 Festmetern abgeworfen, woraus ein Erlös von 426430 Mk. erzielt wurde. Die der Holzerzeugung gewidmete Fläche beträgt rund 4227 ha, landwirtschaftlich genutzt sind 27 ha und ertraglos etwa 26 ha. Auch Villingen, Freiburg, Heidelberg, Gernsbach, Eberbach, Oberwolfach, Prechtal, Kinzigtal und Oberharmersbach besitzen recht beträchtliche Waldbestände und neben Mannheim die größten Gemarkungen (4100—6779 ha).

Für die neuzeitliche Städteentwicklung ist die Größe des Anteils der Gemeinde am Grund und Boden von weitgehender sozialer und wirtschaftlicher Bedeutung. Der städtische Bodenbesitz stellt ein Vermögensobjekt von unersetzlichem, andauernd wachsendem Werte dar und erweist sich als die sicherste Grundlage für die Finanzpolitik und das Kreditwesen der Gemeinde. Ein ausgedehnter und günstig gelegener Grundbesitz macht die Gemeindeverwaltung nicht nur unabhängig von den privaten Grundeigentümern und Spekulanten in der Erfüllung ihrer oft sehr beträchtlichen eigenen baulichen Aufgaben, er ist vielmehr zugleich noch ein

Digitized by Google

wichtiges Hilfsmittel zu einer rationellen Ausgestaltung der städtischen Bau- und Bodenpolitik, wie er auch den wirksamsten Hebel zu einer zweckmäßigen Fortentwicklung der industriellen und Verkehrsverhältnisse bildet. Die meisten größeren Städte haben daher ihr besonderes Augenmerk auf die Vermehrung des städtischen Grundeigentums in den letzten beiden Jahrzehnten gerichtet. In Mannheim z. B. trat die Gemeinde bei allen Zwangsversteigerungen, Veräußerungen im Teilungswege, jedem günstigen freihändigen Angebot unbebauten Landes als Kaufliebhaberin auf; keine irgendwie sich bietende Gelegenheit zum Erwerbe eines Grundstücks und zur gleichzeitigen Ausschaltung der privaten Spekulation wurde unbenutzt gelassen. Als Bau- und Straßengelände wurden bis Ende 1905 155,97 ha, zur Erweiterung der gewerblichen Unternehmungen 40,87 ha, für Zwecke des von der Stadt angelegten Industriehafens 113,59 ha und zur Arrondierung des sonstigen Besitzes 351,66 ha im Kauf- oder Tauschwege erworben. Eine sehr wertvolle und ausgedehnte Bereicherung erfuhr der Gemeindegrundbesitz sodann durch die Einverleibung von Käfertal (1048,53 ha) und Neckarau (371,39 ha). Anderseits sind in den Jahren 1891/1905 vom Liegenschaftsbesitz der Stadtgemeinde für Straßen, Plätze und Anlagen 57,39 ha, für städtische Werke, Schulen und Verwaltungsgebäude 15,63 ha benötigt und 110,78 ha als Bauterrain für industrielle Anlagen und Wohnungszwecke veräußert worden. An den in der Periode 1892/1905 durch Kauf und Tausch vollzogenen 9803 Eigentumsübergängen mit einem Wert von insgesamt 364 929 688 Mk. war die Stadt mit 1599 Rechtsgeschäften (16,3 %) und einer Summe von 30 965 614 Mk. (8,5 %) beteiligt. Ende 1905 betrug die Gesamtfläche des städtischen Grundbesitzes 2431,62 ha. Davon entfielen auf dem Gemeingebrauch gewidmetes, daher nicht bewertbares Areal (Straßen, Wege, Plätze) 244,10 ha, auf die städtischen Betriebsunternehmungen 40,87 ha; 21,87 ha waren überbaut und 172,83 ha als Promenaden und Anlagen verwendet. Die Exerzierplätze, Friedhöfe, Lagerplätze und das baureife Gelände in den verschiedenen Stadterweiterungsgebieten umfaßten 289,17 ha, die Stadtwaldungen 753,18 ha und der landwirtschaftliche Besitz 900,58 ha. Die Fläche des städtischen Grundeigentums ist von 23 % im Jahre 1870 auf 36,8 % der Gemarkung im Jahre 1905 gewachsen. Ende 1891 war der nutzbare Besitz unter Außerachtlassung der bebauten Flächen und des Straßenterrains auf etwa 22 Millionen, Ende 1905 aber auf nahezu 50 Millionen bewertet. Mannheim hat mit seiner rationellen Bau- und Bodenpolitik für viele Städte vorbildlich gewirkt und geradezu glänzende Erfolge erzielt. Auf der einen Seite ist es der Stadt

Digitized by Google

auf diese Weise möglich geworden, der Ansiedlung der Industrie und deren ungehemmten Erweiterung durch Schaffung und Erschließung geeigneter Industriequartiere, deren großartigstes der städtische Industriehafen darstellt, die Wege zu ebnen — wiederholt schon hat die drohende Verlegung einer alteingesessenen Fabrik mit einem zahlreichen, hochgelohnten Personal nach einem andern Platz und die Heranziehung eines industriellen Unternehmens von Bedeutung nur durch weitgehende Zugeständnisse inbezug auf die Überlassung des für Bau- und Lagerplätze nötigen Geländes ermöglicht werden können —, anderseits konnte sie jederzeit durch die Veräußerung von Gemeindeland für Wohnungszwecke dem dringenden Bedürfnis nach einer Vermehrung des Vorrats an baureifem Gelände am zweckmäßigsten und wirksamsten begegnen, wobei sie noch das weitere wohl erwogene Ziel verfolgte, begüterte Bevölkerungselemente zur Niederlassung im Stadtgebiete zu bewegen und namentlich zu verhüten, daß reich gewordene Einwohner entsprechend den früheren Gepflogenheiten ihren Wohnsitz nach auswärts verlegen[1]. In Karlsruhe, Heidelberg und Pforzheim hat sich die nicht rechtzeitige Sicherung des nötigen Grundbesitzes in früheren Jahren schon mehrfach bitter für die Gemeinde gerächt, und es konnte das Versäumte oft nur mit schweren Opfern nachgeholt werden.

Die Stadt Freiburg hatte sich von jeher eines sehr ausgedehnten Besitzes an Grundstücken und Wald zu erfreuen, der Ende 1906 einen Wert von nahezu 25 Millionen Mark repräsentierte. Die Schaffung eines ausreichenden Besitzes an Gemeindeland durch Erhaltung des Überkommenen und planmäßige Vermehrung, durch Ankauf neuer Grundstücke und Häuser hat sich die Stadtverwaltung seit zwei Jahrzehnten in besonderem Maße angelegen sein lassen. Der Bürgerausschuß hat in den letzten Jahren recht ansehnliche Summen für Liegenschaftserwerbungen bewilligt, sodaß Freiburg über den bedeutendsten Grundstücksfonds unter den größeren badischen Städten (rund 3650 ha) verfügt, wozu noch etwa 1500 ha von städtischen Stiftungen kommen. Im Rechenschaftsbericht dieser Stadt für das Jahr 1906 finden wir unter § 3 folgende Einnahmen aus Liegenschaften aufgeführt:

von Gebäuden (Mietzinsen usw.)	425 799	Mk.
„ landwirtschaftlichen Grundstücken, ...		
und zwar von Äckern (ca. 73 ha)	6 338	„
„ Wiesen (ca. 219 ha)	24 578	„

[1] Vgl. Die Mannheimer Wohnungsfrage und die Bau- und Bodenpolitik der Stadtgemeinde. Denkschrift des Oberbürgermeisters Dr. Beck an den Stadtrat der Hauptstadt Mannheim. S. 66—72.

Digitized by Google

von	Reben (ca. 8 ha)	3068 Mk.
„	Gärten (ca. 14 ha)	498 „
„	Baumpflanzungen	193 „
„	Eisweihern	390 „
„	Allmend und sonstigen Plätzen . . .	4852 „
von	Waldungen (ca. 3250 ha)	280829 „
„	Grundberechtigungen (Holzberechtigung des im Jahre 1905 erworbenen Gassenbauernhofes in Hofsgrund)	254 „

An Kapital- und Forderungszinsen (§ 4) wurden vereinnahmt:

von	Güterkaufpreisen	8947 Mk.
„	vorübergehend angelegten Kapitalien (infolge der unvorhergesehenen Vergebung der 2. Hälfte des 1903er Anlehens konnten größere Anlehensbeträge längere Zeit verzinslich angelegt werden)	77942 „
„	sonstigen Forderungen einschließlich der Verzugszinsen	987 „

Aus dem Verkauf von Vieh und anderen Fahrnissen (§ 5) wurden 7798 Mk., aus Jagden und Fischereien (§ 6) 7217 Mk. erlöst. Aus Steuern (§ 10) wurden insgesamt 1602074 Mk. erzielt, und zwar aus Umlagen und Umlagenachträgen 1181906 Mk., Verbrauchssteuern 300455 Mk., Verkehrssteuerzuschlägen 113580 Mk. und Warenhaussteuer 6131 Mk. An sonstigen Einnahmen sind weiter noch hervorzuheben: die Gebühren und Beiträge zu öffentlichen Einrichtungen, Strafen und Taxen (§ 7) mit insgesamt 272115 Mk., von der Schule (§ 8): Erträgnisse der Schulpfründen einschließlich der Beiträge von Stiftungen und privatrechtlich Verpflichteten und Schulgeld usw. 38864 Mk., Bürgergenußauflagen (§ 9) 435 Mk., die Sparkassen- und Beurbarungsüberschüsse für gemeinnützige Zwecke 139000 Mk., die Ablieferungsbeträge der Kasse des Elektrizitätswerkes und der Straßenbahn 149383 bzw. 149466 Mk., der Friedhofkasse 59349 Mk., der Gas- und Wasserwerkskasse 473000 bezw. 366395 Mk. und der Volksküchenkasse 1000 Mk. usw.

Von wachsender Bedeutung für die Gestaltung des Gemeindehaushalts sind die gewerblichen Unternehmungen in den größeren Städten, deren Erträgnisse in ziemlich weitem Umfang zur Bestreitung allgemeiner Gemeindebedürfnisse herangezogen werden. Aus nachstehender Übersicht für die Stadt Karlsruhe ist ersichtlich, auf welche Zweige des Gemeindebetriebs und auf welche Gemeindeanstalten die Einnahmen des Jahres 1905 im Gesamtbetrage von 7169317 Mk. sich hauptsächlich

Digitized by Google

verteilen und wie deren Verhältnis sich zu den Gesamteinnahmen gegenüber dem Vorjahre gestaltete; auch die Ausgaben wurden in dieser Weise entziffert[1]. Es entfielen hiernach Einnahmen:

	im Jahre 1905 Mk.	%	im Jahre 1904 %
auf die Rheinbahn	187 942	= 2.62	gegen 2.42
„ das Gaswerk	923 743	= 12.88	„ 12.73
„ „ Wasserwerk	452 871	= 6,32	„ 7,65
„ die Verbrauchssteuern	370 748	= 5,17	„ 5,47
„ „ Spar- und Pfandleihkasse .	100 000	= 1,39	„ 1,86
„ „ Umlagen	1 969 382	= 27,48	„ 32,90
„ „ Verkehrs- und Warenhaussteuer	108 373	= 1,51	„ —,—
„ die Gebäude und Grundstücke jeglicher Art.	450 402	= 6,28	„ 6,91
„ den Schlacht- und Viehhof . .	105 024	= 1,46	„ 1,82
„ den Friedhof	33 540	= 0,47	„ 0,55
„ „ Rheinhafen	114 628	= 1,60	„ 1,44
„ das Elektrizitätswerk	181 930	= 2,54	„ 2,11
„ die Straßenbahn.	397 282	= 5,54	„ 5,75
„ die Gebühren für Verrichtungen der Gemeindebeamtungen .	140 271	= 1,96	„ 2,03
„ die Gebühren von Wegen, Kanälen und Anlagen, sowie für Unterhaltung der früheren Landstraßenstrecken . . .	97 466	= 1,36	„ 1,63
„ die sonstigen Einnahmepositionen.	1 535 715	= 21,42	„ 14,73

An letzterer Summe ist der Wirtschaftsüberschuß vom Jahre 1904 mit 1 030 288 Mk. = 14,37 % beteiligt.

Von den Ausgaben des Jahres 1905 im Gesamtbetrage von 5 863 252 Mk. wurden verwendet:

	im Jahre 1905 Mk.	%	im Jahre 1904 %
für die Mittel- und Volksschulen . .	1 209 425	= 20,63	gegen 22,47
„ „ Armen- und Krankenpflege .	280 775	= 4,79	„ 5,33

[1] Vgl. den Rechenschaftsbericht der Haupt- und Residenzstadt Karlsruhe über die Einnahmen und Ausgaben der städtischen Kassen für das Jahr 1905 S. VII und VIII.

Digitized by Google

	im Jahre 1905 Mk.	%	im Jahre 1904 %
für die Gesundheitspflege einschließlich Straßenreinigung und Kehrichtabfuhr	178 892	= 3,05	gegen 3,15
„ „ Straßenunterhaltung	627 847	= 10,71	„ 11,47
„ „ Schuldentilgung und Verzinsung	1 795 040	= 30,61	„ 31,90
„ das Rathaus und die Gemeindeverwaltung	659 519	= 11,25	„ 10,83
„ die Kreisumlage und Staatspolizei	316 558	= 5,40	„ 5,75
„ „ übrigen Ausgabepositionen	795 196	= 13,56	„ 9,10

Unter letzterem Betrag befinden sich erstmals 130 000 Mk. = 2,22 zur Verstärkung städtischer Fonds. Die von der Wirtschaft zur Schuldentilgung insgesamt noch aufzubringende Summe betrug am 1. Januar 1906 36 391 500 Mk.

Der kommunale Gedanke hat in den größeren badischen Städten in den letzten Jahrzehnten gewaltige Fortschritte gemacht und sich nicht nur bei den gewerblichen Betrieben, sondern auch bei den gemeinnützigen Unternehmungen der verschiedensten Art im großen und ganzen gut bewährt. Wie den modernen wirtschaftlichen und hygienischen Bedürfnissen der städtischen Bevölkerung durch vorzüglich eingerichtete und verwaltete städtische Gas- und Wasserleitungsanlagen, Elektrizitätswerke und Straßenbahnen, Straßenreinigung, Müllabfuhr, Kanalisationsanlagen, Desinfektions- und öffentliche chemische Untersuchungsanstalten, Armen- (z. B. die Karthaus in Freiburg) und Krankenhäuser, städtische Schulgebäude usw. nach jeder Richtung hin Rechnung getragen wird, so entfalten die größeren Kommunen auch auf kulturellem und sozialpolitischem Gebiete durch hervorragende Leistungen der Stadttheater (Mannheim, Freiburg, Heidelberg und Konstanz) und städtischen Orchester, durch die Errichtung von Kunst- und Altertumssammlungen, Ausstellungshallen, Volksbibliotheken und Lesehallen, Mittel-, Fach- und Volksschulen, Badeanstalten, Volksküchen, Gewährung von Stillprämien (Freiburg), Wöchnerinnenasyle (Mannheim und Karlsruhe), Kinderkrippen und Waisenhäuser, Rechtsauskunftsstellen usw. eine weitumfassende und anerkennenswerte Tätigkeit. Freiburg besitzt außerdem noch eine eigene mit Ausnahme des Sonntags täglich erscheinende Gemeindezeitung, das „Freiburger Tagblatt" (bestehend aus einem politischen und einem Inseratenteil), dessen Druck- und Verlagsrecht an einen Privatunternehmer gegen Bezahlung eines jährlichen Pachtzinses von 36 500 Mk.

Digitized by Google

verpachtet ist. Ferner verwaltet die Stadt das öffentliche Plakatwesen in eigener Regie, aus dem sie im Jahre 1907 eine Einnahme von 6600 Mk. erzielt hat. Schließlich verfügt sie noch über zwei in eigener Verwaltung stehende Holzzerkleinerungsanlagen, aus deren Betrieb im letzten Jahr 6614 Mk. vereinnahmt worden sind.

Schon ein flüchtiger Einblick in den Voranschlag einer größeren Gemeinde genügt zur Orientierung über die außerordentliche Mannigfaltigkeit und die finanzielle Tragweite ihres Aufgabenkreises. Dieser ist in den einzelnen Städten je nach ihrem wirtschaftlichen Charakter und der sozialen Zusammensetzung und Gliederung der Bevölkerung außerordentlich verschieden. In den Industriestädten Mannheim und Pforzheim sind andere Interessen vorherrschend als in der Beamten- und Rentnerstadt Karlsruhe, in den Universitäts- und Fremdenstädten Freiburg und Heidelberg, der gewerbereichen und arbeitsamen Bodenseestadt Konstanz oder der internationalen Bäderstadt an der Oos. Wie Mannheim seine städtischen Einrichtungen den wirtschaftlichen, hygienischen, sozialen und ästhetischen Bedürfnissen der modernen Großstadt durch die Umwandlung des bisherigen Handelsplatzes in ein Zentrum der Industrie, durch eine den wachsenden Anforderungen entsprechende Finanzpolitik, durch die Sanierung und Verschönerung der Stadt, die Förderung der geistigen Interessen der Einwohnerschaft und die Fürsorge für die minder bemittelten Bevölkerungsklassen anzupassen bestrebt war, hat der verstorbene Oberbürgermeister Dr. Otto Beck in dem Abschnitt über „Die Gemeindepolitik in den Jahren 1870—1905" in dem Mannheimer Jubiläumswerk[1] trefflich geschildert, in welchem auch der städtische Haushalt auf Seite 90 ff. eine eingehende, sachgemäße Darstellung erfahren hat. Der in den letzten anderthalb Jahrzehnten mit Riesenschritten erfolgte Entwicklungsgang des kommunalen Lebens in Mannheim hat naturgemäß auch besonders tiefgehende Spuren auf dem Gebiete der städtischen Wirtschafts- und Finanzpolitik zurückgelassen. In dem Zeitraum von 1890—1906 ist der Jahresbedarf der Gemeindewirtschaft von 2 806 200 Mk. auf 10 622 860 Mk., die Summe der eigenen Einnahmen von 1 531 900 Mk. auf 6 471 763 Mk., der durch direkte Gemeindesteuern zu deckende Betrag von 1 242 300 Mk. auf 4 149 077 Mk. gewachsen. Während der Jahre 1891—1905 hat die Stadtgemeinde für Erstellung gewerblicher Anlagen, von Straßen und Sielbauten, Schul- und Verwaltungsgebäuden, für Geländeerwerb u. a. 68 060 080 Mk. ver-

[1] Mannheim in Vergangenheit und Gegenwart. Band III S. 123 ff.

Digitized by Google

ausgabt. Davon fanden aus Liegenschaftserlösen, Straßenkostenbeiträgen, rückerhobenen Darlehnskapitalien u. dgl. 21 336 196 Mk., die restlichen 46 662 884 Mk. durch Kapitalaufnahmen Deckung. Die Schulden stiegen von 13 749 000 Mk. im Jahre 1890 auf 57 549 094 Ende 1905. Der Verkehrswert des städtischen Vermögens vermehrte sich in der gleichen Zeit von 47½ auf 124 Millionen Mk. Von letzterer Summe entfallen auf den Grundbesitz 73 469 538 Mk. (59,22 %), die gewerblichen Unternehmungen 37 341 944 Mk. (30,10 %), auf Liegenschaftskaufschillinge und andere Aktivkapitalien 6 343 037 Mk. (5,11 %). Nicht in gleichem Maße wie die Wirtschaftsausgaben haben sich die eigenen Einnahmen der Gemeinde aus dem Grundbesitz und den wirtschaftlichen Unternehmungen, sowie aus dem Ertrag der Gebühren und Beiträge vermehrt. Vor allem ist die Einnahme aus Verbrauchssteuern infolge der im Jahre 1897 beschlossenen Beschränkung der Abgabe auf Bier und Wein auf etwa die Hälfte des früheren Betrags zurückgegangen. Immer mehr mußte deshalb die Deckung der Gemeindelasten auf die direkte Besteuerung übergewälzt werden. Die Summe der Gemeindesteuerkapitalien wuchs von 395 316 600 Mk. im Jahre 1890 auf 1 635 136 750 Mk. im Jahre 1908 an. Die Steuerkraft beträgt mehr als das Vierfache, der jetzige Bedarf das Dreieinhalbfache desjenigen von 1890. Der nötige Ausgleich mußte durch entsprechende Festsetzung des Umlagefußes herbeigeführt werden.

In Karlsruhe sind die gesamten Wirtschaftsausgaben von 1898 bis 1908 um 142 %, der Schulaufwand um 126 %, die laufenden Einnahmen dagegen nur um 114 % und die Steuerkapitalien um 133 % gestiegen. In Freiburg haben im letzten Jahrzehnt die Wirtschaftsausgaben eine Steigerung von 2 427 304 auf 5 592 900 Mk. = 3 165 596 Mk. (130 %), die Einnahmen von 1 758 500 Mk. auf 3 632 000 Mk. = 1 873 500 Mk. (107 %), der durch Umlagen zu deckende Aufwand von 668 804 Mk. auf 1 960 900 Mk. = 1 292 096 Mk. (193 %) und die Steuerkapitalien von 276 910 450 Mk. auf 870 011 055 Mk. = 593 100 605 Mk. (214 %) erfahren. Ähnlich dürfte die Entwicklung auch in den anderen größeren Städten des Landes verlaufen sein.

Die Ausgaben der Gemeinden unterscheiden sich in solche, welche zur Erhaltung und Vermehrung des Vermögensgrundstocks vollzogen werden, wie die Kosten für Erwerbung von Liegenschaften aller Art, Errichtung von Gebäuden usw. und in solche, welche die Befriedigung der Bedürfnisse der Gemeindewirtschaft zum Gegenstande haben. Die letzteren zerfallen wiederum in „ordentlichen“ und „außer-

Digitized by Google

ordentlichen" Aufwand. Zu diesem gehören die Ausgaben für solche Unternehmungen der Wirtschaft, welche aus den laufenden Einkünften nicht bestritten werden können, zu deren Deckung daher Anlehensgelder und andere flüssige Grundstocksbestandteile verwendet werden. Nach der Praxis der meisten Stadtverwaltungen ist dies bei allen Unternehmungen der Fall, deren Bestand oder Ertrag mehreren Wirtschaftsjahren zum Nutzen gereicht.

Die ordentlichen Wirtschaftsausgaben entstehen aus der Erfüllung der mannigfaltigen Funktionen, welche teils im eigenen Lebenskreise der Gemeinde liegen, teils ihr vom Staate übertragen, teils auch von ihr zur Förderung der Interessen ihrer Angehörigen freiwillig übernommen worden sind. Sie umfassen vor allem die Aufwendungen für die Verwaltung des Gemeindevermögens, die Steuer- und Schuldenverwaltung, für die Straßen, Wege und Plätze, das Schulwesen, die Gesundheits-, Armen- und Krankenpflege und für den Schutz von Leben und Eigentum der Einwohner gegen Feuersgefahr.

Als Aufwand für staatliche Zwecke ist derjenige für die Standesbeamtung, die Rechtspflege, Grundbuchführung, Arbeiter- und Feuerversicherung, Polizei und Eichwesen hervorzuheben.

Zu den freiwillig übernommenen Ausgaben gehören jene für die Unterhaltung der Anlagen des Stadtgartens, der Badeanstalten, der Mittel- und Fachschulen, für die Subventionierung des Theaters und Orchesters, sowie der zahlreichen Wohltätigkeits- und sonstigen gemeinnützigen Anstalten und Körperschaften[1].

Außer dem Aufwand für ihre eigenen und die ihnen vom Staat und Reich übertragenen Aufgaben haben die badischen Gemeinden auch noch zum größten Teil die Ausgaben der Kreisverbände zu bestreiten. Diese sind öffentlich-rechtliche Körperschaften mit teils gesetzlich abgegrenztem, teils selbsttätig erweiterungsfähigem, aber nahezu ausschließlich auf landwirtschaftlichem Gebiet gelegenem Wirkungskreis. Jeder Kreis bezieht seine Einnahmen zum weitaus überwiegenden Teil von den Gemeinden des Kreisverbandes nach dem Verhältnis ihrer Steuerkapitalien; in der Hauptsache also, da Dörfer und Städte zu einem Kreisverband vereinigt sind, von den Städten des Kreises. Daneben erhalten die Kreise nach dem Gesetz vom 20. Juni 1900 jährlich eine Million Mark aus der Staatskasse, die in der Hauptsache wiederum von

[1] Vgl. Verwaltungsbericht des Stadtrats der Hauptstadt Mannheim für die Jahre 1892—1894. I. Bd. S. 236/7 und das Jubiläumswerk Bd. III, S. 90 ff.

Digitized by Google

Gemeinde-

der 10 Städte, welche der Städteordnung

Städte.	Vermögen.							Schulden.
		Darunter						
	Im ganzen	Gebäude im Brandversicherungsanschlag von	Landwirtschaftliche Grundstücke, Waldungen, Grundgefälle u. Berechtigungen im Steueranschlag von	Gas- u. Wasserwerke u. ähnliche Einrichtungen im Anschlag von	Ausstände, Gerätschaften, Materialien u. Naturalvorräte im Anschlag von	Ausstehende Kapitalien	Kassenvorrat	Im ganzen
	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.
Mannheim .	60 398 675	15 608 566	4 136 336	21 531 471	8 429 793	9 530 714	1 161 795	58 823 070
Karlsruhe .	36 807 986	10 773 300	297 554	18 402 659	4 403 279	2 807 411	123 783	37 926 844
Freiburg. .	30 518 577	11 287 400	3 918 104	8 926 431	2 543 532	3 688 542	154 568	36 712 152
Heidelberg .	19 431 198	5 363 950	2 122 740	6 372 608	1 844 795	3 597 354	129 751	19 543 368
Pforzheim .	18 770 527	4 845 500	1 023 679	8 014 666	1 582 647	2 946 423	357 612	18 164 041
Konstanz. .	6 380 940	3 087 480	385 002	1 957 386	566 465	373 326	11 282	6 343 909
Baden. . .	14 425 579	2 716 760	3 233 202	5 097 610	1 028 584	2 245 254	104 169	12 033 251
Bruchsal. .	3 831 543	1 314 200	588 584	1 217 118	315 720	370 487	25 434	3 180 782
Lahr . . .	13 287 540	1 321 200	711 258	6 462 364	607 062	4 096 863	88 793	10 970 663
Offenburg .	7 516 259	1 299 900	1 767 256	(Säge) 50 045 Wasserwert 144 210 Gaswert 173 696	154 984	4 210 910	33 164	6 238 406

den tragfähigsten Stützen der staatlichen Steuerlast, den Städten aufzubringen sind. Auf die Stadt Mannheim entfallen mehr als $^3/_4$ der Kreisausgaben (290 075 Mk.), auf Freiburg mehr als die Hälfte (195 300 Mk.), auf Karlsruhe 184 000 Mk., auf Pforzheim 90 000 Mk., auf Baden 61 557 Mk. und Konstanz 50 800 Mk. usw.

Hingewiesen zu werden verdient schließlich noch auf den sich von Jahr zu Jahr gewaltig steigernden Aufwand für das Schulwesen (Volks-, Mittel- und Fach-, Handels- und Gewerbe-Schulen), der sich z. B. für Mannheim, das seit neuester Zeit auch eine eigene Handelshochschule besitzt, gegenwärtig auf rund 2 800 000 Mk. und für Freiburg auf 970 500 Mk.

Digitized by Google

Rechnungswesen
unterstehen, für das Jahr 1905.

Schulden		Laufende Einnahmen.			Laufende Ausgaben.			
			Darunter			Darunter		
Darunter Passivkapitalien.	Reinvermögen.	Im ganzen.	aus Umlagen u. Verbrauchssteuern	aus Erträgnissen der gewerbl. Unternehmungen	Im ganzen	Aufwand für das Schulwesen	Für die Armen- u. Krankenpflege	Aufwand für die Schuldenverzinsung
Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.
57 543 645	1 575 605	9 936 982	5 131 632 (5 250 704)	1 187 865	9 727 871	2 356 605	729 772	2 104 035
37 778 000	— 1 118 358	6 012 624	2 360 506 (2 487 295)	1 813 951	5 163 647	1 209 425	280 775	1 278 917
36 670 449	— 6 193 575	4 228 274	1 500 859 (1 620 570)	1 201 226	3 836 430	591 935	85 336	1 187 857
19 462 500	— 112 170	2 744 713	1 343 971 (1 395 203)	79 339	2 593 366	387 624	124 654	634 303
17 973 218	606 486	2 639 807	1 284 177 (1 366 954)	230 009	2 395 707	537 536	139 545	743 252
6 298 022	37 031	1 170 814	628 096) (658 212)	258 430	1 170 891	193 250	86 624	220 146
11 984 523	2 392 328	2 066 983	675 128 (693 209)	426 000	1 815 954	157 197	46 256	398 680
3 177 810	— 650 761	596 196	312 570 (324 394)	25 743	528 405	108 226	18 497	89 024
10 965 344	2 316 877	677 923	321 519 (328 621)	64 680	643 442	118 611	32 547	162 733
6 230 450	1 277 853 | 317 906]	780 507	366 768 (373 782)	68 816	729 019	137 528	15 127	185 814

beziffert, sowie auf die bedeutenden Unterstützungsbeträge, welche in diesen beiden Städten den in eigener städtischer Regie verwalteten Theatern (einschließlich Orchester) in Höhe von 460 000 bezw. 235 000 Mk. zugewendet werden[1]. Die Armen- und Krankenpflege erfordert rund 850 000 bezw. 136 000 Mk.; auf Polizei und Feuerschutz entfallen rund 420 000 bezw. 183 300 Mk. und für Straßen, Plätze, Anlagen und Entwässerung werden rund 1 300 000 bezw. 738 000 Mk. verausgabt. In

[1] Die übrigen größeren Städte unterstützen Theater und Musik mit folgenden Beträgen: Baden mit rund 143 000 Mk., Heidelberg mit 70 000 Mk., Konstanz mit 20 000 Mk., Pforzheim mit 10 000 Mk. und Karlsruhe mit 7 500 Mk.

Digitized by Google

Vermögens-

der der Städteordnung unterstehenden 7 größeren Städte

Städte.	Vermögen.			
		Darunter		
	Im ganzen.	Gebäude im Anschlag von	Landwirtschaftl. Grundstücke, Waldungen, Grundgefälle u. Berechtigungen im Anschlag von	Gewerbliche Unternehmungen im Anschlag von
	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.
	1.	2.	3.	4.
Mannheim . . .	124 901 249	73 469 538		37 243 144
Karlsruhe . . .	86 145 984	29 477 636		49 333 875
Freiburg	68 534 520	16 931 100	24 422 400	20 340 671
Heidelberg . . .	29 374 224	8 205 594	5 421 731	10 175 000
Pforzheim . . .	41 153 726	8 086 046	4 951 032	23 229 967
Konstanz	16 114 702	3 249 280	4 361 972	6 214 993
Baden.	17 819 289	2 574 407	7 266 874	4 600 000

ähnlicher Weise gestalten sich diese Ausgabetitel auch in den übrigen größeren Städten Karlsruhe, Pforzheim, Heidelberg und Konstanz

In der vorstehenden Übersicht (S. 148/149) geben wir eine allgemeine Darstellung des Vermögens- und Schuldenstandes sowie der laufenden Einnahmen und Ausgaben der 10 größeren Städte des Landes für das Jahr 1905.

Bei Betrachtung der Vermögens- und Schuldenziffern der einzelnen Städte fällt besonders auf, daß Karlsruhe, Freiburg, Heidelberg und Bruchsal nach dem für die Vermögensaufstellung vorgeschriebenen amtlichen Schema gar kein Reinvermögen haben. Um über diese für jeden Haushalt unerfreuliche Tatsache Aufklärung zu geben, wird in den 7 größeren Städten der Vermögensstand nach dem jeweiligen Verkehrswert aufgestellt, wie dies in der obigen Darstellung (S. 150/151) veranschaulicht wird.

Danach verfügen die 7 größten Gemeinden über ein Reinvermögen von zusammen zirka 190 Millionen, während sich dasselbe nach der amtlichen Vermögensschätzung auf nicht ganz 5 Millionen beziffert. Die Differenz zwischen beiden Schätzungen beträgt also rund 184 Millionen (gegenüber 120,5 Millionen im Jahre 1901) und wird hauptsächlich herbeigeführt durch die ganz ungleiche Bewertung der Gebäude und Liegenschaften.

Eine beträchtliche Höhe nimmt durchgehends der Aufwand für die Schuldenverzinsung ein, der sich z. B. für Mannheim auf 2 104 035 Mk. beläuft, während er für die kleine Stadt Bruchsal (zirka

Digitized by Google

stand

nach dem Verkehrswerte vom Jahre 1905.

Vermögen.			Schulden.		
Gerätschaften, Materialien u. Naturalien, Vorräte im Anschlag von	Ausstehende Kapitalien.	Kassenvorrat.	Im ganzen.	Darunter Passivkapitalien	Reinvermögen.
Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.
5.	6.	7.	8.	9.	10.
4 611 137	8 436 421	1 141 009	57 975 162	57 535 201	66 926 087
4 004 930	3 205 760	123 783	37 926 344	37 778 000	48 219 640
2 997 239	3 688 542	154 568	36 712 152	36 670 449	31 822 368
1 974 545	3 597 354	129 751	19 543 368	19 462 500	9 830 856
1 582 646	2 946 423	357 612	23 162 602	22 971 779	17 991 124
894 264	1 378 127	16 066	7 108 757	7 049 633	9 005 945
1 028 585	2 245 254	104 169	12 033 251	11 984 523	5 786 038

16 000 Einwohner) 89 024 Mk. beträgt. Zu ernsteren Bedenken geben aber diese hohen Schuldzinsen keinen Anlaß, namentlich wenn man in Betracht zieht, daß die Anlehen nicht nur zu produktiven, sondern auch zu eminent kulturellen (Schulen, Theater, Badeanstalten) und sozialpolitischen (Beamten- und Arbeiterwohnungen, Krankenhäuser, öffentliche Anlagen usw.) Zwecken verwendet werden. Die meisten Städte verdanken ihren glänzenden wirtschaftlichen Aufschwung größtenteils einer vernünftigen Anlehenspolitik, die es ihnen erst ermöglichte, bei der raschen Zunahme ihrer Aufgaben und Bevölkerungszahl, sowie bei ihren knappen finanziellen Mitteln die Einnahmen mit den Ausgaben einigermaßen in Einklang zu bringen und von der Erhebung einer allzu hohen und sprunghaften Umlage abzusehen. Die Wirtschafts- und Finanzpolitik einzelner Stadtverwaltungen (Karlsruhe, Heidelberg, Freiburg) scheint allerdings zeitweise in zu starkem Maße von dem Bestreben beeinflußt gewesen zu sein, im Hinblick auf die Konkurrenz anderer gleichartiger Städte, die Umlage niedrig zu halten, um wohlhabende Familien, Rentner und Pensionäre zu dauernder Niederlassung in ihrem Gemeindegebiet zu veranlassen. Zu diesem Zweck wurden möglichst viele außerordentliche Ausgaben auf Anlehen genommen, nur geringfügige Reserven angesammelt und die in einem Jahr erzielten Wirtschaftsüberschüsse als Deckungsmittel für das Budget des folgenden Jahres verwendet. Größere Ausgaben wie die der Straßenpflasterung wurden bisweilen jahrelang hinaus-

Digitized by Google

geschoben, bis sie schließlich so angewachsen waren, daß auch sie aus Anlehensmitteln nachgeholt werden mußten.

Das Deckungsverfahren mittelst Anleihen hat nun allerdings den Zweck, die Aufbringung der Mittel für große einmalige Aufgaben auf eine Reihe von Jahren zu verteilen und dieselbe dadurch den Umlagepflichtigen zu erleichtern, obwohl durch die Verzinsung die Ausgabe im ganzen beträchtlich höher wird. Dieser Zweck läßt sich aber durch Anlehensaufnahme bei nicht rentabeln Ausgaben nur erreichen, wenn diese in der zur Tilgung der Anlehen bestimmten Zeit nicht wiederkehren. Bei nicht rentabeln Ausgaben aber, die sich in rascher Aufeinanderfolge wiederholen, tritt in kurzer Zeit der entgegengesetzte Erfolg ein: die jährlich aufzubringenden Beträge für Verzinsung und Tilgung werden dann *höher* als die Summen, welche bei Bestreitung jener Ausgaben aus laufenden Mitteln aufzubringen gewesen wären. Dieser Zustand ist bei den größeren Städten bereits allenthalben vorhanden. Der Übergang von der *Anlehenspolitik zur Barzahlungspolitik* ist nun unter den obwaltenden Umständen allerdings außerordentlich schwierig, weil die bisherigen Annuitäten weiter bezahlt und daneben auch noch die Neubaukosten von der Wirtschaft aufgebracht werden müssen. Zur Einschränkung der bisher befolgten Politik der zu starken Entlastung der Gegenwart auf Kosten der Zukunft sollten außer dem gesetzlich vorgeschriebenen Reserve- und Betriebsfonds für die Deckung der regelmäßig wiederkehrenden außerordentlichen Ausgaben, wie sie oben näher aufgeführt wurden, künftig jedes Jahr ein angemessener Betrag in den Voranschlag eingestellt oder unter Mitinanspruchnahme der Steuererträgnisse besondere Fonds angesammelt werden, wenn auch die Umlagen um einen bis zwei Pfennige dadurch erhöht werden müßten. Die meisten größeren Städte außerhalb Badens sind längst dazu übergegangen, die Schulbauten aus laufenden Mitteln zu bestreiten und für die Heimzahlung der jüngsten Anlehen größere jährliche Tilgungsquoten zu verwenden. Mannheim hat bereits den Ertrag eines Umlagepfennigs mit 177 000 Mk. für diese Zwecke in den Voranschlag für das Jahr 1908 eingestellt und auch Karlsruhe wird diesem Beispiel voraussichtlich schon im nächsten Jahre folgen. In *Mannheim* wird der Aufwand für die Schuldzinsen vom Ertrage der aus Anlehensmitteln geschaffenen rentierenden Einrichtungen bestritten, welche nicht nur die eigenen Anlagekosten, sondern auch jene der unproduktiven Unternehmungen bezahlt machen. Da aus den erst in jüngster Zeit entstandenen Betrieben (Straßenbahn, Elektrizitätswerk, zweites Gaswerk) von Jahr zu Jahr steigende Erträgnisse zu erwarten sind, wird

Digitized by Google

sich die wirtschaftliche Erwerbstätigkeit der Gemeinde in der Zukunft noch mehr als bisher zum eigentlichen Grundpfeiler des kommunalen Haushalts ausbilden. In den größeren Städten dürfte sich aber — abgesehen von den wirtschaftlichen Unternehmungen — für die periodisch wiederkehrenden außerordentlichen Aufwendungen (Schulhäuser, Errichtung und Erweiterung von Dienst- und Verwaltungsgebäuden, Straßen- und Parkanlagen, Straßenpflasterungen, gewisse Geländeerwerbungen, Kanalisationsanlagen usw.) die Deckung aus laufenden Wirtschaftsmitteln empfehlen, da die Ausführung der bedeutenderen Projekte in der Regel einige Jahre in Anspruch nimmt und die Bestreitung der dadurch erwachsenden Ausgaben sich ohne erhebliche Mehrbelastung der einzelnen Steuerzahler durch Einstellung entsprechender Teilbeträge in mehrere Voranschläge bewirken läßt.

Die Stadt Freiburg hat seit dem Jahre 1880 nachstehende Anlehen durch Ausgabe von Teilschuldverschreibungen unter Zugrundelegung des folgenden Tilgungsplans aufgenommen:

	Anlehenssumme	Tilgungsdauer	Anfang	Ende
im Jahre 1881	2 500 000 Mk.	39 Jahre	1887	1925
„ „ 1884	2 500 000 „	39 „	1890	1928
„ „ 1888	2 500 000 „	39 „	1894	1932
„ „ 1890	3 000 000 „	39 „	1895	1933
„ „ 1894	3 000 000 „	39 „	1900	1938
„ „ 1898	3 000 000 „	39 „	1905	1943
„ „ 1900	10 000 000 „	56 „	1904	1959
„ „ 1903	10 000 000 „	44 „	1908	1951
Zusammen	36 500 000 Mk.			
Hiervon waren bis Ende 1906 getilgt	3 071 400 Mk.			
Stand der Schuld am 1. Januar 1907	33 428 600 Mk.			

Für das Jahr 1907 waren zur weiteren Tilgung 365 100 Mk. im Voranschlag eingestellt und für 1908 sind zu diesem Zweck 478 800 Mk. vorgesehen.

Die obigen $36^1/_2$ Millionen wurden für folgende Zwecke verwendet:

für Tilgung von Schulden aus früheren Jahren . . .	3 810 189 Mk.
„ Kapitalanlage	185 000 „
„ einen Schulhausneubau und die Kanalisation im nördlichen Stadtgebiet	265 406 „

Digitized by Google

für Beiträge zur Höllentalbahn	319 759	Mk.
„ Gütererwerbungen	6 664 682	„
„ Erstellung von Gebäuden (Rathaus-Erweiterung 468 000 Mk., Spritzenhäuser 56 500 Mk., Artilleriekasernement nebst Depot und Proviantamt 4 242 200 Mk., Renovierung der Stadttore 151 120 Mk., Erbauung von Schulen 1 185 280 Mk., Realschulturnhalle 60 000 Mk., Oberrealschul-Neubau 960 000 Mk., Gewerbeschule 910 000 Mk., Stadttheater 3 250 000 Mk., Herstellung des Kornhaussaales 53 538 Mk. usw.) insgesamt	11 424 704	„
„ Bau und Erweiterung des Gaswerks	1 490 039	„
„ das Schlachthaus	797 004	„
„ die elektrische Zentrale und Straßenbahn	4 622 445	„
„ das Wasserwerk	555 781	„
„ die Friedhofanlage	1 095 038	„
„ das Rieselfeld und die Kanalisation	3 554 351	„
„ die 4 Dreisambrücken	1 059 500	„
„ Straßenanlagen und Pflasterungen	489 855	„
„ sonstige Zwecke (elektrische Uhrenanlagen, Gerätschaften für die Abfuhrverwaltung und die höhere Mädchenschule, Beiträge für das neue Gymnasium und das tierhygienische Institut usw.)	166 291	„

Der Stadtrat in Freiburg hat auf Grund der Geldbedarfsanweisungen über die vom Bürgerausschuß in den letzten vier Jahren genehmigten Aufwendungen (Kosten für Gütererwerbungen, Erstellung verschiedener Gebäude, Erweiterung der städtischen Gas- und Wasserwerksanlagen, des städtischen Elektrizitätswerks und der Straßenbahn), sowie über diejenigen Werke, welche in der nächsten Zeit in Angriff genommen werden sollen (Schulhaus in Haslach, Erweiterung der Handelsschule, Gütererwerbung für die Verlegung der Höllentalbahn u. a., Errichtung einer Badeanstalt, Restaurierung des Kaufhauses und Lösung der Schloßbergfrage beim Schwabentor und Oberlinden usw.) im Juni 1907 die Aufnahme eines neuen 4prozentigen Anlehens im Betrage von 15 Millionen Mark durch Ausgabe von Schuldverschreibungen in der üblichen Weise beschlossen, von welchen jedoch wegen des hohen Diskontsatzes vorerst nur 7 Millionen begeben wurden, während der Rest des Anlehens im Jahre 1909 aufgenommen werden soll. Auch in Karlsruhe, Mannheim, Pforzheim und Baden haben die Gemeindevertretungen in der letzten

Digitized by Google

Zeit die Begebung weiterer städtischer Anlehen im Gesamtbetrage von 22—25 Millionen Mark genehmigt. Karlsruhe hat übrigens seit einigen Jahren einen Erneuerungsfonds für die städtischen Unternehmungen gebildet, aus dem erstmals im Jahre 1907 größere Ausgaben gedeckt wurden.

Die folgenden Zusammenstellungen orientieren über die Höhe des Anlagekapitals, die Einnahmen und Ausgaben und die Reinerträgnisse der wirtschaftlichen Unternehmungen, sowie über die Verbrauchssteuereinkünfte und Sparkassenüberschüsse der drei größten Städte des Landes im Jahre 1905[1].

Mannheim.

		Anlagekapital. Mk.	Einnahmen. Mk.	Ausgaben (zu A ohne Aufwand für Tilgung u. Verzinsung der Baufchuld) Mk.	Reineinnahmen. Mk.
A.	Wirtschaftliche Unternehmungen:				
1.	Gaswerk	5 669 283	2 467 953	1 804 682	663 271
2.	Wasserwerk . . .	3 522 519	897 767	350 135	547 632
3.	Elektrizitätswerk . .	5 065 438	Das Werk war bis Ende 1905 im Privatbetrieb und lieferte eine bestimmte Pachtsumme ab.		119 054
4.	Schlachthaus . . .	5 124 244	604 407	396 328	208 079
5.	Viehhof				
6.	Elektrische Straßenbahn	6 720 586	1 802 848	1 471 562	331 286
7.	Dampfstraßenbahn .	494 199	116 518	91 813	24 705
8.	Hoftheater	1 939 237	664 533	877 929	—
9.	Rosengarten . . .	2 900 000	151 194	164 477	—
B.	Verbrauchssteuern	—	341 090	a) Rückvergütungen und Abgänge b) Erhebungskosten a) 49 444 b) 4 463 53 907	287 183
C.	Einnahmen aus Sparkassenüberschüssen	—	200 000	—	—

[1] Vgl. den Bericht der II. Kammer der Landstände für Justiz und Verwaltung über den Antrag der Abgeordneten Fehrenbach und Genossen „Die Abänderung und Ergänzung einiger Bestimmungen der Städteordnung betr." Drucksache A 53 b S. 45—48.

Digitized by Google

Karlsruhe.

		Anlagekapital. Mk.	Einnahmen. Mk.	Ausgaben (zu A ohne Aufwand für Tilgung u. Verzinsung der Baufchuld) Mk.	Reineinnahmen. Mk.
A.	Wirtschaftliche Unternehmungen:				
1.	Gaswerk	3 693 925	2 775 654	1 851 911	923 743
2.	Wasserwerk	3 197 532	645 341	192 470	452 871
3.	Elektrizitätswerk . .	2 729 183	399 310	217 380	181 930
4.	Schlachthaus . . .	1 438 978	273 575	168 551	105 024
5.	Viehhof				
6.	Straßenbahn . . .	6 027 269	1 209 548	1 091 444	118 104 [1]
7.	Eisenbahn	1 315 772	192 298	4 356	187 942
8.	Hafenanlagen . . .	3 953 902	355 253	240 625	114 628
B.	Verbrauchssteuern	—	529 344	a) Rückvergütungen und Abgänge 104 602 b) Erhebungskosten 53 994	370 748
C.	Einnahmen aus Sparkassenüberschüssen . . .	—	100 000	—	—

Dritter Abschnitt.

Beiträge und Gebühren.

Die Regelung der Aufbringung des Gemeindeaufwands durch das Gesetz vom 24. Februar 1879 in der Gemeindeordnung ist im wesentlichen dieselbe wie durch das Gesetz vom 6. Februar gl. Js. in den der Städteordnung unterstehenden Städten. Beide Gesetze gehen von dem Grundsatz aus, daß die Art und Weise der Deckung des Gemeindeaufwandes nach dem verschiedenen Charakter der einzelnen Teile desselben, der einzelnen Arten von Gemeindeausgaben bestimmt werden müsse, daß die Mittel zur Deckung tunlichst im engen Anschluß an die den Aufwand veranlassenden Gemeindeeinrichtungen, die Gemeindetätigkeit und an die hierdurch gebotenen Vorteile zu suchen seien und daß endlich in Durchführung dieses Grundsatzes das Gebiet der eigentlichen allgemeinen Besteuerung dem Prinzip der Subsidiarität derselben entsprechend auf die engsten

[1] Abzüglich der an die Stadtkasse abgelieferten „Miete" mit 280 000 Mk.

Digitized by Google

Freiburg.

		Anlagekapital. Mk.	Einnahmen. Mk.	Ausgaben (zu A ohne Aufwand für Tilgung u. Verzinsung der Bauschuld) Mk.	Reineinnahmen. Mk.
A.	Wirtschaftliche Unternehmungen:				
1.	Gaswerk	2 017 990	1 297 858	808 834	489 024
2.	Wasserwerk . . .	2 168 786	473 743	106 951	366 792
3.	Elektrizitätswerk . .	2 275 834	344 323	162 861	181 462
4.	Schlacht- u. Viehhof	977 324	156 144	83 367	72 777
5.	Straßenbahn . . .	774 717	449 762	280 428	169 334
6.	Rieselgut	2 105 249[1] (1 803 810[2])	197 898	211 239	Zuschuß der Stadtkasse 11 592
7.	Garnisonbauten . .	4 130 407	224 099	27 213	Mehrausgaben 13 341 196 886
8.	„Freiburger Tagblatt" (Druck- u. Verlagsrecht verpachtet)	—.	36 500	1 500 (Gehalt des Kunstreferenten)	35 000
9.	Plakatinstitut . . .	7 000	6 600	2 172	4 428
10.	Holzzerkleinerungsanlagen (2) . . .	13 500	6 614	6 743	Zuschuß der Stadtkasse 129
B.	Verbrauchssteuern	—	393 641	a) Rückvergütungen und Abgänge b) Erhebungskosten a) 75 865 b) 17 320	300 456
C.	Einnahmen aus Sparkassenüberschüssen. . . .	—	139 000	—	—

Grenzen zu beschränken sei. Der Zweckbestimmung des Gemeindeverbandes entsprechend lassen sich, wie bereits am Anfang des zweiten Abschnitts näher ausgeführt wurde, zweierlei Arten von Ausgaben in der Gemeindeverwaltung unterscheiden. Die eine Art hat denselben Charakter wie der eigentliche Staatsaufwand und dient vorwiegend zur Erfüllung von Aufgaben, welche der Gemeinde als staatlich gebotener Vereinigung, als Glied des staatlichen Organismus im Interesse der Allgemeinheit obliegen, weshalb bei deren Deckung durch die einzelnen Gemeindeangehörigen der Maßstab der Leistungsfähigkeit anzulegen ist.

[1] Ohne Kosten des Straßenkanalnetzes mit 2 644 000 Mk.

[2] Nach Abzug des Erlöses aus Holzhieben.

Digitized by Google

Die andere Art von Ausgaben ergibt sich aus der freien Selbstverwaltung der Gemeinde für Förderung der örtlichen und wirtschaftlichen Zwecke der Vereinigung, für Besserung der örtlichen Verhältnisse hinsichtlich des Zusammenlebens und der Benutzbarkeit der Gemeindeeinrichtungen für die Zwecke der wirtschaftlichen Tätigkeit und des Verkehrs. Hierbei ist in erster Linie der Vorteil zu berücksichtigen, welcher dem Einzelnen durch diese Aufwendungen erwächst und eine besondere, der allgemeinen Beitragspflicht vorgehende Verpflichtung zur Beitragsleistung begründet.

Die Fälle, in welchen bisher öffentlich-rechtliche Abgaben oder Beiträge von Einzelnen wegen des besonderen Nutzens, den dieselben von einer Gemeindeeinrichtung oder von einem Gemeindeaufwand hatten, erhoben werden konnten, waren nach der Städte- bezw. Gemeindeordnung folgende:

1. Gebühren für einzelne Fälle der Benutzung oder für fortlaufende Benutzung einer Gemeindeanstalt oder für einzelne von der Gemeinde bewirkte Dienstleistungen (§ 71).

2. Beiträge zu den Kosten einer Gemeindeeinrichtung oder Anlage, welche diejenigen zu entrichten hatten, denen die letzteren für ihre Grundstücke oder gewerblichen Anlagen in hervorragendem Maße einen besonderen Nutzen boten (§ 72).

3. Beiträge derjenigen Personen, welche öffentliche Gemeindeeinrichtungen in außergewöhnlichem Grade in Anspruch nahmen und hierdurch einen erhöhten Gemeindeaufwand verursachten (§ 74).

4. Umlagen zur Deckung von Genossenschaftsausgaben (Sozialasten) (§ 76).

Während die Gebühren und Beiträge nur auf Grund eines Gemeindebeschlusses (Ortsstatuts) mit Staatsgenehmigung auferlegt werden konnten, waren die Gemeinden der Gemeindeordnung zur Erhebung der Genossenschaftsausgaben von den Beteiligten verpflichtet und konnten nur mit Staatsgenehmigung auf diesen Ersatz verzichten.

Das Gesetz vom 19. Oktober 1906, die Abänderung der Gemeinde- und Städteordnung und die Einführung des Vermögenssteuergesetzes betr., bringt nun in den §§ 69 bis 71 eine Neuregelung der bisherigen Bestimmungen über die Erhebung von Beiträgen und Gebühren, um das ganze System dieser besonderen Gemeindeeinnahmen den Bedürfnissen der Neuzeit mehr anzupassen. Die Gemeinden sind darnach berechtigt, Beiträge und Gebühren zu erheben für Veranstaltungen (Anstalten, Anlagen oder Einrichtungen), welche von der Gemeinde im öffentlichen oder gemeinwirtschaftlichen Interesse ausgeführt, unterhalten,

Digitized by Google

oder betrieben werden, ferner Gebühren für die von der Gemeinde den Einzelnen im öffentlichen oder gemeinwirtschaftlichen Interesse zur Verfügung gestellten Dienstleistungen.

Die Beiträge unterscheiden sich von den Gebühren regelmäßig dadurch, daß sie einen bestimmten Betrag darstellen, der zunächst ungeteilt voranschlagsmäßig festgestellt und sodann anteilsmäßig, d. h. unter Zugrundelegung einer bestimmten Verteilungsnorm auf bestimmte Zahlungspflichtige umgelegt wird. Diese Umlegung kann vor oder nach der Ausführung der betreffenden Veranstaltung erfolgen und die Beträge können in einer Summe oder in Teilzahlungen erhoben werden. Die Gebühren dagegen gelangen nach feststehenden Einheitssätzen zur Erhebung, und zwar nicht in der Form einmaliger, voranschlagsmäßig festgestellter Zuschüsse, sondern bei der jeweiligen Benutzung einer Gemeindeeinrichtung oder Inanspruchnahme einer besonderen kommunalen Dienstleistung; sie sind ihrer Höhe nach im einzelnen bestimmt, ihrem Betrag im ganzen nach aber mehr oder weniger unbestimmt.

Die rechtliche Voraussetzung sowohl der Beiträge als auch der Gebührenerhebung bildet ein öffentliches oder gemeinwirtschaftliches Interesse, welches dann vorliegt, wenn die Gemeinde an Stelle einer Mehrzahl von Beteiligten innerhalb des Gemeindeverbandes eine Veranstaltung vornimmt lediglich in der Absicht, um ein diesen gemeinschaftliches wirtschaftliches Bedürfnis in vollkommenerer Weise und mit verhältnismäßig geringerem Gesamtaufwand zum wirtschaftlichen Vorteil der Beteiligten zu befriedigen. Hierzu gehören auch die sogenannten Genossenschaftsausgaben (Soziallasten) des früheren § 76 G.-O., wie die Ausgaben für die Aufbereitung des Gabholzes, die Verbesserung der Allmendfelder, die Aussteinung der Eigentumsgrenzen, die Herstellung von Feldwegen u. dgl.

Die Kosten der gemeinwirtschaftlichen Veranstaltungen sollen regelmäßig in ihrem ganzen Betrage von den Beteiligten zurückerhoben werden, weil sie vorwiegend in deren wirtschaftlichem Interesse gemacht werden. Bei den in erster Linie im öffentlichen Interesse erfolgenden Veranstaltungen, für welche Beiträge erhoben werden können, kommt dagegen meist nur ein Teil der Kosten zur Deckung, während einen Anteil auch die Gemeinde selbst mit Rücksicht auf das von ihr zu wahrende öffentliche Interesse zu tragen hat. Den Gemeinden wird der Eintrag einer Sicherungshypothek gewährt, wenn es sich um Beiträge handelt, die von den Besitzern bestimmter Grundstücke zu entrichten sind, jedoch mit der Beschränkung auf 100 Mk., um das Grundbuch nicht mit ganz geringfügigen Sicherungshypotheken zu belasten. Soweit jedoch die Veranstaltungen der Gemeinde

Digitized by Google

eine dauernde Werterhöhung bestimmter Grundstücke auf abgegrenzten Teilen der Gemarkung zur unmittelbaren Folge haben, können die Beiträge durch Gemeindebeschluß mit Staatsgenehmigung bis zur Höhe der abgeschätzten Wertserhöhung als öffentliche Lasten auf die beteiligten Grundstücke umgelegt werden.

In der Gemeindeordnung war seither im Unterschied von der sonst gleichartigen Vorschrift der Städteordnung bestimmt, daß die Erhebung von Gebühren nur zur Deckung der entstandenen Kosten erfolgen könne. In dem neuen § 70 G.-O. wurde jedoch dieser Unterschied fallen gelassen, da nach den gemachten Erfahrungen kein hinreichender Grund vorlag, den übrigen Gemeinden in dieser Hinsicht nicht die gleichen Befugnisse einzuräumen wie den Städten der Städteordnung; in den mittleren Städten sind vielmehr die Verhältnisse vielfach ganz ähnlich gelagert wie in jenen und die der Staatsbehörde vorbehaltene Genehmigung der Gebührensätze dürfte genügen, um etwaige Mißbräuche zu verhindern.

Die Gebühren für gemeinwirtschaftliche Veranstaltungen sollen die Kosten des Unternehmens regelmäßig nicht überschreiten, weil die Erzielung einer Mehreinnahme über die notwendigen Ausgaben dem Begriff der Gemeinwirtschaft widerspricht, welche in erster Linie den wirtschaftlichen Vorteil der Beteiligten bezweckt.

Zur Änderung der Gebührensätze, insbesondere auch zu ihrer Ermäßigung bedarf es eines Gemeindebeschlusses mit Staatsgenehmigung. Letztere ist nicht erforderlich, wenn die Gemeinde auf die fernere Erhebung der Gebühr verzichtet, abgesehen von dem Falle des § 71 G.-O. Während bisher nur die Gemeinden nach § 76 G.-O. zur Rückerhebung der Kosten der sogenannten Genossenschaftsausgaben (Soziallasten) verpflichtet waren und auf diesen Ersatz nur mit Staatsgenehmigung verzichten konnten, bestand für die Städte der Städteordnung eine solche Verpflichtung nicht. In Zukunft sollen jedoch nach Analogie der Vorschrift des § 4 Abs. 2 und § 9 Abs. 2 des preußischen Kommunalabgabengesetzes vom 14. Juli 1893 sämtliche Gemeinden, also auch die Städte der Städteordnung, verpflichtet sein, in allen Fällen, in denen auf Grund der Bestimmungen des § 69 G.-O. Beiträge erhoben werden können, solche zu erheben, desgleichen Gebühren der in § 71 bezeichneten Art, wenn sonst die Kosten der betreffenden Veranstaltung durch Umlagen aufgebracht werden müßten. Es entspricht übrigens auch der Billigkeit, daß diejenigen, welche von Veranstaltungen der Gemeinde einen besonderen wirtschaftlichen Vorteil haben oder eine solche Veranstaltung in besonderem Maße in Anspruch nehmen, in erster Reihe zu den hieraus erwachsenden Kosten in

Digitized by Google

angemessener Weise herangezogen werden, und daß diese nicht auf die übrigen Steuerzahler der Gemeinde, welche einen derartigen besonderen Nutzen nicht genießen, abgewälzt werden.

Die staatliche Aufsichtsbehörde hat darüber zu wachen, daß bei der Aufstellung des Gemeindevoranschlags nach diesen Grundsätzen verfahren wird. Aber auch da, wo an sich die gesetzlichen Voraussetzungen für die Erhebung von Beiträgen und Gebühren gegeben sind, soll in Zukunft davon abgesehen werden können, wenn dies von der Gemeinde beschlossen und die staatliche Genehmigung dazu erteilt wird. Sind die Veranstaltungen wesentlich wirtschaftlicher Natur, so steht es der Gemeinde frei, von der Erhebung einer öffentlich-rechtlichen Gebühr abzusehen und sich an deren Stelle ein privatrechtlich zu bemessendes Entgelt vergüten zu lassen, welches wie bisher selbstverständlich nicht der staatlichen Genehmigung bedarf[1] (§ 71 Abs. 3 G.-O.).

Wenn wir uns den Rechenschaftsbericht einer der größeren badischen Städte etwas näher ansehen, so finden wir z. B. in demjenigen Karlsruhes für das Jahr 1905 unter § 7 folgende Gebühren und Beiträge von öffentlichen Einrichtungen verzeichnet:

Gebühren für die Handhabung der Bauaufsicht und anderer polizeilicher Vorschriften, für Prüfung der Baupläne sowie für die Baukontrolle. Gebühren für sonstige Verrichtungen der Gemeindebeamtungen: vom Gemeindegericht, von der Stadtratskanzlei, vom Feuerversicherungsbureau, vom Standesamt und Grundbuchamt, vom Gemeinde-, Gewerbe- und Kaufmannsgericht, für amtliche Schätzung von Grundstücken, für Nachschau von Klär- und Desinfektionsanlagen, für Fortführung des staatlichen Katasterwerks sowie für Meßurkunden, Gebühren und Strafen wegen Vergehen gegen das Nahrungsmittelgesetz, Lager-, Markt-, Wag- und Eichanstaltsgebühren, Gebühren für die Tätigkeit der örtlichen Inventurbehörde, Beiträge für die Gehwegunterhaltung, Beitrag des Staates zur Unterhaltung der in das Eigentum der Stadt übergegangenen früheren Landstraßen, Beiträge zu den Unterhaltungskosten neu angelegter Straßen, welche nach der Fertigstellung der einzelnen Straßenstrecke fällig werden, Beiträge für den Betrieb der Arbeitsnachweisanstalt sowie solche von Grundeigentümern zu den Kosten der Anlage und Kanalisierung von Straßen. Hervorzuheben sind schließlich noch die von den verschiedenen Stiftungen, Sonderfonds

[1] Bericht der Sonderkommission der II. Kammer zur Vorberatung des Gesetzentwurfs: die Abänderung der Gemeinde- und Städteordnung und die Einführung des Vermögenssteuergesetzes betr., Drucksache Nr. 68a S. 10 ff.

Digitized by Google

und Nebenkassen an die Hauptkasse abzuliefernden Beträge, die zum Teil recht erhebliche Summen ausmachen. Die der Stadtkasse zufließenden Gebühren sind, soweit es sich um Geschäfte im übertragenen Wirkungskreis — Grundbuchwesen, Standesbeamtung, Gemeindegerichtsbarkeit, Feuerversicherung usw. — handelt, durch die Staatsgewalt festgesetzt, im übrigen von der Gemeinde beschlossen (Baugebühren, Lager-, Wag- und Marktgelder, Bade-, Schlacht- und Viehhof-, Grubenentleerungs-, Desinfektions-, Friedhof- und Begräbnisgebühren, die Kanalgebühr, sowie die Schulgelder an den Volks-, Mittel- und Fachschulen). Auf Grund von Spezialgesetzen erhalten die Gemeinden die Erträge verschiedener Strafen, sowie die Hälfte der vom Staat erhobenen Hundstaxe. Einen immer breiteren Raum im kommunalen Haushalt nehmen die Beiträge der Interessenten zu Gemeindeeinrichtungen ein, obgleich sie in den badischen Städten nicht die anderwärts erfolgte Ausbildung erfahren haben. Die wichtigsten derselben sind die Beiträge der Angrenzer zu den Kosten für Herstellung von Ortsstraßen und Gehwegen und der Grundeigentümer zum Ersatz des Aufwandes für die unterirdische Entwässerung, die Vergütungen für Benutzung von Plätzen und Buden auf Messen und Märkten, die Pachterlöse für die städtischen Plakatsäulen, Säle, Wirtschaften und sonstigen Einrichtungen.

Vierter Abschnitt.

Die Verbrauchssteuern und sonstigen Gemeindeabgaben.

Nach § 13 des Zolltarifgesetzes vom 25. Dezember 1902 dürfen für Rechnung von Kommunen und Korporationen vom 1. April 1910 ab Abgaben auf Getreide, Hülsenfrüchte, Mehl und andere Mühlenfabrikate, desgleichen auf Backwaren, Vieh, Fleisch, Fleischwaren und Fett nicht mehr erhoben werden. Diese Bestimmung bedeutet auch einen schweren Schlag für die Finanzwirtschaft der größeren badischen Städte, da die meisten von ihnen mit sehr erheblichen Einnahmeausfällen zu rechnen haben. Die badischen Gemeinden können auf Grund des Gesetzes vom 4. August 1894, die Verbrauchssteuern in den Gemeinden betreffend, mit Staatsgenehmigung innerhalb der durch die Reichsgesetze gezogenen Grenzen die Erhebung einer Verbrauchssteuer anordnen, durch welche folgende zum örtlichen Verbrauch bestimmte Gegenstände belastet werden dürfen: Bier, Essig, Obstwein, Wein, Kunstwein, Branntwein, Getreide, Mehl, Brot, Back- und Teigwaren, Schlachtvieh, Fleisch, Fleischwaren, Geflügel, Wildpret, Fische, Krebse, Marktviktualien, Brennstoffe, Fourage und Kartoffeln. Milch und Speisefette dürfen nicht, Getreide, Mehl und

Digitized by Google

Schwarzbrot nur in den Gemeinden belastet werden, in welchen schon am 1. Januar 1895 von den genannten Gegenständen eine Verbrauchssteuer erhoben wurde. Diese darf für 100 kg Mehl 1 Mk. 40 Pf.,
„ „ „ Getreide 1 „ 20 „
„ „ „ Schwarzbrot 1 „ 05 „,
für 1 Schwein 1 Mk., für ein Stück Rindvieh von weniger als 200 kg Schlachtgewicht 2 Mk. und für eine mehr als 200 kg schwere Kuh 3 Mk., für Mehl, Getreide und Schwarzbrot überdies die am 1. Januar 1895 in den einzelnen Gemeinden bestehenden Abgabensätze nicht übersteigen. Der Rohertrag der Verbrauchssteuern darf nach Abzug der Rückvergütungen 10 % des ungedeckten Gemeindeaufwands nicht überschreiten.

Am verbreitetsten ist in Baden die Biersteuer, die von etwa 60 Gemeinden erhoben wird, und demnächst die Weinsteuer (auch Obstweinsteuer), die in etwa 25 Gemeinden eingeführt ist. Dagegen besitzen Verbrauchssteuern, die das Abgabeverbot des Zolltarifgesetzes trifft, nur 7 Gemeinden. Es sind dies die Städte: Baden, Freiburg, Heidelberg, Karlsruhe, Konstanz, Pforzheim und Rastatt. Sie erheben insgesamt eine Verbrauchssteuer von Getreide, Mehl, Brot, Fleisch, Wildpret, Geflügel und Fischen, sowie von Bier und Wein. Dazu kommt bei 5 Städten (Baden, Karlsruhe, Konstanz, Pforzheim und Rastatt) noch eine Abgabe auf Brennmaterialien (Holz und Kohlen), bei Konstanz und Rastatt ferner eine Essigabgabe und bei jenem außerdem noch eine Abgabe auf Branntwein, Heu und Stroh usw.

In diesen 7 Städten zusammen bezifferte sich im Jahre 1903 der Bruttoertrag ihrer Verbrauchssteuern auf 1 331 928 Mk. und der Reinertrag auf 1 228 237 Mk. Von letzterem entfielen auf Verbrauchssteuern, die

dem Reichsabgabeverbot unterliegen . . .	624 526 Mk.	= 50,9 %
als unrentabel außerdem wegfallen . . .	60 757 „	= 4,9 %
forterhoben werden können	542 954 „	= 44,2 %

Hiernach verlieren also die badischen Gemeinden mit dem Inkrafttreten des § 13 des Zolltarifgesetzes im ganzen 685 283 Mk., oder 55,8 % ihrer Verbrauchssteuereinnahmen[1], eine Summe, die sich bis zum 1. April 1910 noch beträchtlich steigern dürfte. Die den einzelnen Städten drohenden Verluste ergeben sich aus der folgen-

[1] Vgl. die Denkschrift des Statistischen Amtes der Stadt Dresden vom 20. Juni 1905 über die Wirkung der Bestimmung des § 13 des Zolltarifgesetzes vom 25. Dezember 1902 über die Aufhebung der Verbrauchssteuern auf Getreide, Hülsenfrüchte usw. auf die Finanzverhältnisse der Gemeinden S. 23.

Digitized by Google

den Zusammenstellung. Durch das Reichsabgabeverbot büßt an seiner Verbrauchssteuer ein:

	unmittelbar		im ganzen	
Baden	48822 Mk.	= 41,1 %	48822 Mk.	= 41,1 %
Konstanz	43029 „	= 42,6 %	43029 „	= 42,6 %
Pforzheim . . .	79377 „	= 43,7 %	86397 „	= 47,5 %
Freiburg	133647 „	= 45,0 %	153328 „	= 51,6 %
Heidelberg . . .	89967 „	= 59,0 %	89967 „	= 59,0 %
Rastatt	21288 „	= 59,6 %	25806 „	= 72,3 %
Karlsruhe . . .	208396 „	= 61,1 %	237934 „	= 69,8 %

Wenn man den unmittelbaren Einnahmeverlust der badischen Städte ins Auge faßt, so verlieren 4 von ihnen etwa zwei Fünftel und die übrigen 3 etwa drei Fünftel ihrer Verbrauchssteuereinnahmen; zieht man dagegen auch den Ertrag derjenigen Verbrauchssteuern in Betracht, die, obwohl gesetzlich nicht verboten, aus Verwaltungsrücksichten wegfallen müssen, so verlieren 2 Städte etwa zwei Fünftel, 2 weitere etwa die Hälfte und 3 Städte über die Hälfte bis gegen drei Viertel ihrer Verbrauchssteuern. Zu dieser letzteren Maßnahme, der Aufgabe von Verbrauchssteuern aus Verwaltungsrücksichten wegen des künftigen Mißverhältnisses zwischen dem Ertrag und den Erhebungskosten, werden 4 Städte greifen müssen: Freiburg, Karlsruhe, Pforzheim und Rastatt. In erster Linie handelt es sich dabei um die Wildpret-, Geflügel- und Fischabgabe, in Karlsruhe und Rastatt außerdem um die Brennmaterial- und in Rastatt noch um die Essigsteuer. Diesen Städten wird somit von dem Zeitpunkt ab, wo das Reichsabgabeverbot in Kraft tritt (1. April 1910), nur noch die Bier- und Weinsteuer (Pforzheim ferner die Brennmaterialabgabe) verbleiben. Der Eingriff des § 13 des Zolltarifgesetzes in die Steuerverhältnisse der badischen Gemeinden ist also auf jeden Fall ein einschneidender und wird mit den Verbrauchssteuern, von der Getränkesteuer abgesehen, nahezu überall tabula rasa machen[1].

Die auf Seite 166/167 folgende Tabelle enthält eine Übersicht über den Ertrag der Verbrauchsabgaben in den beteiligten 7 badischen Städten, sowie über die Wirkungen des Verbrauchssteuerausfalls auf die Gestaltung der städtischen Finanzwirtschaft, insbesondere der direkten Gemeindesteuern (Umlagen).

Um den Ausfall zu decken, müssen die in Mitleidenschaft gezogenen

[1] Vgl. a. a. O. S. 25.

Digitized by Google

Gemeinden ihre Umlagen entsprechend erhöhen. Bei Zugrundelegung der Rechenschaftsergebnisse für das Jahr 1903 würde der Gesamtumlagebedarf eine Steigerung erfahren

	durch den unmittelbaren Verbrauchssteuerausfall	durch den Gesamtverbrauchssteuerausfall
in Baden	um 9,0 %	um 9,0 %
„ Konstanz	„ 9,4 %	„ 9,4 %
„ Heidelberg	„ 9,6 %	„ 9,6 %
„ Karlsruhe	„ 9,9 %	„ 11,3 %
„ Pforzheim	„ 10,1 %	„ 11,0 %
„ Freiburg	„ 12,8 %	„ 14,7 %
„ Rastatt	„ 16,4 %	„ 19,9 %

und im Durchschnitt der 7 Städte um 10,4 bezw. 11,4 %. Der Umlagesatz würde pro 100 Mk. Steuerkapital bezw. Einkommensteueranschlag zu erhöhen sein

	durch den Gesamtverbrauchssteuerausfall	durch den unmittelbaren Verbrauchssteuerausfall
in Pforzheim	um 5,6 Pf.	um 5,1 Pf.
„ Heidelberg	„ 5,7 „	„ 5,7 „
„ Baden	„ 6,5 „	„ 6,5 „
„ Karlsruhe	„ 7,3 „	„ 6,4 „
„ Konstanz	„ 7,9 „	„ 7,9 „
„ Freiburg	„ 8,0 „	„ 7,0 „
„ Rastatt	„ 11,1 „	„ 9,2[1] „

Da sich aber mit der Einführung der neuen Vermögenssteuer am 1. Januar 1908 für die beteiligten Städte erheblich höhere Steuerwerte ergeben haben, die auch ein sehr beträchtliches Mehrerträgnis des Umlagepfennigs gegenüber den bisherigen Steuerkapitalien abwerfen, so dürfte sich die oben berechnete Steigerung des Umlagesatzes durchgehends auf etwa die Hälfte beschränken. In Mannheim haben die Verbrauchssteuern im Jahre 1897 heftige Anfechtungen erfahren. Das Oktroi auf Mehl und Brot wurde nach hartem Kampfe durch einen mit großer Mehrheit gefaßten Bürgerausschußbeschluß mit Wirkung vom 1. Januar 1898 an und jenes auf Wildpret, Geflügel und Fische mit Wirkung vom 1. Januar 1899 an aufgehoben, obwohl der Oberbürgermeister in einer umfangreichen Denkschrift für die Beibehaltung dieser ergiebigen Einnahmequelle eingetreten war, da das Oktroi nachgewiesenermaßen keine

[1] Vgl. a. a. O. S. 30.

Digitized by Google

Übersicht über den Ertrag der Verbrauchssteuern in 7 badischen Städten Zolltarifgesetzes auf

Stadt	Mittlere Einwohnerzahl des Berichtsjahres 1903.	Reinertrag der Verbrauchssteuern im ganzen.	Die gemäß § 13 des Z.T.G. wegfallenden Verbrauchssteuern.		Mit Inkrafttreten des § 13 des Z.T.G. als unrentabel außerdem wegfallende Verbrauchssteuern.		Mit Inkrafttreten des § 13 des Z.T.G. wegfallende Verbrauchssteuern überhaupt.	
	Mk.	Mk.	Mk.	%	Mk.	%	Mk.	%
Rastatt .	14 300	35 708	21 288	59,62	4 518	12,65	25 806	72,27
Baden .	16 000	118 874	48 822	41,07	—	—	48 822	41,07
Konstanz .	23 500	101 010	43 029	42,60	—	—	43 029	42,60
Pforzheim	47 000	181 845	79 377	43,65	7 020	3,86	86 397	47,51
Heidelberg	47 000	152 538	89 967	58,98	—	—	89 967	58,98
Freiburg .	67 000	297 109	133 647	44,98	19 681	6,62	153 328	51,60
Karlsruhe	102 300	341 157	208 396	61,09	29 538	8,66	237 934	69,75
Summe	317 100	1 228 237	624 526	50,85	60 757	4,95	685 283	55.80

Verteuerung der von ihm belasteten Lebensmittel bewirkte[1]. Der in den Gemeindekollegien vorherrschenden grundsätzlichen Abneigung gegen die kommunalen Verbrauchssteuern mußte sogar noch die Abgabe auf Luxuslebensmittel weichen, trotzdem die Aufhebung derselben niemandem, der steuerliche Schonung verdient und bedarf, zugute kam, vielmehr die minder Wohlhabenden durch die ihnen zu ihrem Teile obliegende unerläßliche Aufbringung des Einnahmeausfalls stärker belastet und das Gemeinwesen in seiner Leistungsfähigkeit geschwächt wurde, namentlich in den nicht erzwingbaren freiwilligen Leistungen für die ärmere Bevölkerung, die deshalb durch die Aufhebung doppelt schwer betroffen wurde. Auf Grund einer eingehenden Untersuchung des städtischen Statistischen Amts wurde später festgestellt, daß eine nachhaltige Verbilligung der Brotpreise infolge Abschaffung des Oktrois nicht eingetreten war[2]. In Mannheim bestehen also nur noch Verbrauchssteuern auf Bier, Wein und Obstwein, welche im Jahre 1905 einen Reinertrag lieferten von 289155 Mk. gegenüber 266 642 Mk. im Jahre 1904. Die Einnahmen aus dieser Steuerquelle sind von 4,56 Mk. pro Kopf der Bevölkerung im Jahre 1893 auf 1,81 Mk. im Jahre 1903 zurückgegangen.

[1] Vgl. die Denkschrift des Oberbürgermeisters Beck betreffend die Erhebung von Verbrauchssteuern in der Hauptstadt Mannheim von 1897.

[2] Vgl. Beiträge zur Statistik der Stadt Mannheim Nr. 10 S. 9.

Digitized by Google

im Jahre 1903, sowie die Wirkung der Bestimmung des § 13 des den Umlagebedarf.

Nach dem Inkrafttreten des B.T.G. fortbestehende Verbrauchssteuern	Bruttoertrag der Umlagen	erhöht sich der Umlagebedarf um %			Umlagefuß im Berichtsjahre	erhöht sich der Umlagefuß um Pf.			Mit dem Inkrafttreten des § 13 des B.T.G. erhöht sich der Umlagebetrag pro Kopf		
		Durch die gemäß § 13 des B.T.G. wegfallenden Verbrauchssteuern	Durch die mit Inkrafttreten des § 13 des B.T.G. außerdem wegfallenden Verbrauchssteuern	Durch den Verbrauchssteuerausfall im ganzen		Durch die gemäß § 13 des B.T.G. wegfallenden Verbrauchssteuern	Durch die mit Inkrafttreten des § 13 des B.T.G. außerdem wegfallenden Verbrauchssteuern	Durch den Verbrauchssteuerausfall im ganzen	von	auf	um
Mk.	Mk.				Pf.				Pf.	Pf.	Pf.
9 902	130 008	16,37	3,48	19,85	47	9,17	1,94	11,11	909	1 090	181
70 052	540 077	9,04	—	9,04	50	6,51	—	6,51	3 375	3 680	305
57 981	455 597	9,44	—	9,44	69	7,90	—	7,90	1 939	2 122	183
94 448	782 434	10,14	0,90	11,04	47	5,14	0,45	5,59	1 665	1 849	184
62 571	941 236	9,56	—	9,56	46	5,68	—	5,68	2 003	2 194	191
143 781	1 046 529	12,77	1,88	14,65	40	7,00	1,03	8,03	1 562	1 791	229
103 219	2 108 728	9,88	1,40	11,28	51,5	6,38	0,90	7,28	2 061	2 294	133
									im Durchschnitt		
542 954	6 004 609	10,40	1,01	11,41	50,07[1]	6,82	0,62	7,44	1 894	2 110	216

An sonstigen Gemeindesteuern gelangen in den badischen Gemeinden noch zur Erhebung: die Hundstaxe, die Zuschläge zur staatlichen Verkehrssteuer, die Warenhaussteuer und Kurtaxen. Letztere werden gemäß § 73 G.-O. in Baden-Baden (Fremdenfrequenz ca. 72 000) und Badenweiler (6203) erhoben und brachten im Jahre 1907 rund 140 000 bezw. 31 348 Mk. ein. Nach § 2 des Gesetzes vom 4. Mai 1896, die Hundstaxe betreffend, kann durch Gemeindebeschluß mit Staatsgenehmigung die Erhebung eines in die Gemeindekasse fließenden für alle Hunde gleichmäßig festzusetzenden Zuschlags zu der staatlichen Hundstaxe, welche in Gemeinden von 4000 und weniger Einwohnern 8 Mk. und in solchen von über 4000 Einwohnern 16 Mk. beträgt, angeordnet werden; dieser Gemeindezuschlag darf jedoch die Hälfte dieser Sätze nicht übersteigen. Der Ertrag der staatlichen Hundstaxe fällt nach Abzug der Erhebungskosten zur Hälfte in die Staats- und zur Hälfte in die Gemeindekasse (§ 6 des Gesetzes). In Freiburg, Pforzheim, Heidelberg, Konstanz, Baden und Lahr wurde von der Befugnis des § 2 Gebrauch gemacht, und es gelangen daselbst besondere Zuschläge zugunsten der betreffenden Gemeindekassen zur Erhebung. An Einnahmen wurden aus der Hundstaxe im Jahre 1907 erzielt in Mannheim 32 050 Mk., Karlsruhe 26 000 Mk., Freiburg 22 871 Mk., Pforzheim 19 375 Mk., Heidelberg 20 930 Mk., Konstanz 6 824 Mk., Baden 9571 Mk., Bruchsal 3258 Mk., Lahr 5000 Mk. und Offenburg 3961 Mk.

Digitized by Google

In Gemeinden über 10 000 Einwohnern wird ferner, wie bereits auf Seite 123/124 hervorgehoben wurde, gemäß § 74 G.-O., wenn sie eine Umlage von wenigstens 20 Pf. von 100 Mk. Steuerwert des Liegenschaftsvermögens erheben, eine Abgabe von dem innerhalb der Gemarkung stattfindenden Verkehr mit Grundstücken in der Form eines Zuschlags zur staatlichen Verkehrssteuer erhoben. Die Abgabe beträgt ½ % des für die staatliche Verkehrssteuer (2½ %) maßgebenden Werts. Auf die Erhebung einer solchen Abgabe kann durch Gemeindebeschluß mit Staatsgenehmigung ganz oder teilweise verzichtet werden. In den übrigen Gemeinden kann, sofern die Umlage von 100 Mk. Steuerwert des Liegenschaftsvermögens 20 Pf. erreicht, durch Gemeindebeschluß mit Staatsgenehmigung die Erhebung eines solchen Zuschlags zur staatlichen Verkehrssteuer in der oben bezeichneten Höhe angeordnet werden. Die Zuschläge werden von den Staatssteuerbehörden zugleich mit der staatlichen Verkehrssteuer festgesetzt und erhoben und die Erträge den Gemeinden vierteljährlich ausgefolgt. Die Einnahmen aus den Verkehrssteuerzuschlägen bezifferten sich in den der Städteordnung unterstehenden Städten im Jahre 1907, wie folgt:

in	Mannheim	auf	197 832 Mk.
„	Karlsruhe	„	84 000 „
„	Freiburg	„	87 713 „
„	Pforzheim	„	108 827 „
„	Heidelberg	„	56 900 „
„	Konstanz	„	21 341 „
„	Baden	„	20 861 „
„	Bruchsal	„	6 728 „
„	Offenburg	„	7 760 „
„	Lahr	„	6 201 „

Weniger ertragreich ist die ebenfalls im Jahre 1905 als Gemeindeabgabe neu hinzugekommene Warenhaussteuer, welche gemäß § 76 G.- und St.-O. alle Kleinhandelsbetriebe, die im Großherzogtum ihre Hauptniederlassung haben und deren Jahresumsatz in demselben wenigstens 200 000 Mk. beträgt, zu entrichten haben, wenn sie nach der Verschiedenheit der geführten Warengruppen, der Zahl der von ihnen beschäftigten Personen, der Höhe des Mietwertes der Geschäftsräume und der Art ihres Geschäftsverfahrens als Warenhäuser anzusehen sind. Die Steuer beträgt bei einem Jahresumsatz

Digitized by Google

	bis zu	400 000	Mk.	ausschließlich	20	Pf.	von	100	Mk.	Umsatz
von	400 000—	600 000	„	„	30	„	„	„	„	„
„	600 000—	800 000	„	„	40	„	„	„	„	„
„	800 000—1	000 000	„	„	50	„	„	„	„	„
„	1 000 000—1	100 000	„	„	60	„	„	„	„	„

von je weiteren angefangenen 100 000 Mk. je 10 Pf. weiter von 100 Mk. des gesamten Umsatzes. Die Steuer darf 10 % des gewerblichen Ertrags des Gesamtbetriebs nicht übersteigen; doch sollen 10 Pf. von 100 Mk. Umsatz in allen Fällen das Mindestmaß der Besteuerung bilden. Die Warenhaussteuer brachte im Jahre 1907 ein: in Mannheim 24 323 Mk., Karlsruhe 30 000 Mk., Freiburg 7563 Mk., Pforzheim 13 356 Mk., Heidelberg 2730 Mk., Baden 590 Mk. und Bruchsal 1725 Mk.

Von der Befugnis des § 75 G.- u. St.-O. wonach durch Gemeindebeschluß mit Staatsgenehmigung die Erhebung einer Abgabe von Lustbarkeiten, einschließlich von Musikaufführungen, Schaustellungen und theatralischen Vorstellungen angeordnet werden kann, haben die badischen Städte bisher noch keinen Gebrauch gemacht, obwohl die Einführung solcher Abgaben aus Stadtverordnetenkreisen (Karlsruhe, Mannheim) in letzter Zeit wiederholt angeregt worden ist. Die Gemeindeverwaltungen der größeren Städte scheinen eben in den Lustbarkeitssteuern keine allzu ergiebigen Einnahmequellen zu erblicken. Da die Städte vielfach selbst Veranstalterinnen von musikalischen Darbietungen und theatralischen Vorstellungen sind und erhebliche Zuschüsse aus der Stadtkasse für Theater und Orchester gewähren (Mannheim, Freiburg, Heidelberg, Konstanz und Baden), dürfte ein besonders günstiger finanzieller Erfolg von der Einführung dieser Steuern auch kaum zu erwarten sein.

Digitized by Google

Das System der Gemeindebesteuerung in Elsaß-Lothringen.

Von

Dr. **Eichelmann,**
Direktor des Statistischen Amts der Stadt Straßburg.

Digitized by Google

So tief in einem Volke die aus Jahrhunderte langer Praxis eines bestimmten Rechtskodex gewonnene oder aufgedrungene Rechtsanschauung wurzelt und so vorsichtig man zu Werke gehen muß, um eine nach den Resultaten neuerer Forschungen als veraltet zu bezeichnende Bestimmung zu beseitigen, ebenso schwierig und gefährlich ist es, bei einer anderen Staatseinrichtung eine reformierende Hand anzulegen, nämlich an dem Fundamente, auf welchem der ganze Staatsbau ruht, dem Finanzwesen, das auf allen Gebieten der Verwaltung bei den einfachsten Handlungen hindurchleuchtet. Diese hervorragende Stellung einer geordneten Finanzwirtschaft im Kreise der staatlichen Aufgaben erklärt sich aus ihrer Eigenschaft als Zubringerin der Mittel, welche es dem Gemeinwesen erst gestatten und ermöglichen, seinen hehren Pflichten und Aufgaben, der Sorge um das Gemeinwohl, zu obliegen. Um aber diese fortgesetzte Speisung der öffentlichen Kassen nicht unterbrechen zu müssen, um vielmehr die Existenz der Gesellschaft geradezu garantieren zu können, ist es unbedingtes Erfordernis, die Art der Beschaffung der Mittel mit dem Mantel der Gesetzgebung zu umhängen, damit nicht willkürlich und vielleicht planlos in einem Jahre auf diese, im anderen auf die andere Weise die Gelder aufgetrieben werden, wodurch Unzuträglichkeiten und Unsicherheiten im Haushalte der öffentlichen Körperschaft selbst, wie bei dem der Besteuerten einträten. Ist aber ein Erhebungssystem gesetzlich anerkannt und eingeführt, so hat eine Volksvertretung mit den verschiedenen Interessen mitgewirkt, geprüft und auf Mißstände aufmerksam gemacht, die zu beseitigen waren. Ein auf diese Weise eingeführtes System kann dann nur wieder durch die gleiche Gesetzgebungsmaschine beseitigt werden. Daher gelten die erwähnten gesetzlichen Schwierigkeiten wie bei der Beschaffung der Mittel so auch bei der Abschaffung irgend eines gesetzlich festgelegten Systems.

Eine Finanzwirtschaft soll indessen trotz der zu befürchtenden Wirkungen von Verschiebungen hergebrachter Steuerverhältnisse in ihrer Entwicklung vorwärts schreiten und sich veränderten Gestaltungen im Wirtschaftsleben

Digitized by Google

häufiger neu anpassen als Gesetzesparagraphen auf anderen Gebieten; ist doch ein Steuergesetz nie absolut gerecht, selbst bei eingehendster und gewissenhaftester Durchberatung. Die anfangs nicht erkannten Schäden treten gewöhnlich erst nach einiger Zeit auf, wenn eben die Praxis des neuen Gesetzes solche Härten aufdeckt.

Die Entwicklung der gesamten Volkswirtschaft, der Umschwung auf speziellen Gebieten derselben, ungeahnte und nicht vorauszusehende Verschiebungen in den bei der Veranlagung maßgebenden Grundlagen machen eine größere Anpassungsmöglichkeit und Beweglichkeit der Besteuerung zur Bedingung der Gerechtigkeit. Diese Garantie der Gerechtigkeit wird noch erhöht, wenn die Kraft des Gesetzes sich nur auf ein solches Territorium erstreckt, das eine möglichst homogene Bevölkerung umfaßt, mit anderen Worten, es sollten, um der wirtschaftlichen Eigenart Rechnung tragen zu können, möglichst kleine Bezirke ihr selbständiges Besteuerungsrecht haben, wiewohl die Einheit und Vergleichbarkeit im großen Reiche darunter leiden würde. Im Deutschen Reiche kann z. B. eine und dieselbe Besteuerungsmethode im agrarischen Osten vortrefflich sein, im industriellen Westen hätte sie unheilvolle Wirkungen zur Folge. Nun sind ja diese Gesichtspunkte durch die ganze bundesstaatliche Verfassung ohne jede Schwierigkeit dadurch einigermaßen berücksichtigt, daß den einzelnen Staaten das Recht zusteht, ihre Finanzwirtschaft selbst zu regeln und zu leiten, sodaß je nach der wirtschaftlichen Zusammensetzung der Bevölkerung der einzelnen Länder der einen oder der anderen Besteuerungsmethode der Vorzug gegeben werden kann. Sogar Elsaß-Lothringen hat man auf diesem Gebiete die Rechte eines selbständigen Bundesstaates eingeräumt. Innerhalb der einzelnen Bundesstaaten gibt es nun aber politische Verbände, die bei gesetzgeberischen Verwaltungs-Maßnahmen eine besondere Berücksichtigung verdienen, die Gemeinden. Wennschon durch die bundesstaatliche Verfassung die einzelnen Wirtschaftsstaaten im Deutschen Reiche einigermaßen berücksichtigt sind, so kommt doch eine Stadtgemeinde dem Begriff eines solchen Wirtschaftsstaates weit näher als der Staat und es wäre infolgedessen viel leichter möglich, bei einer selbständigen Gemeindebesteuerung dieselbe dem jeweiligen Wirtschaftsstande, der Konjunktur anzupassen. In den meisten deutschen Staaten ist dieses Recht den Gemeinden insofern eingeräumt, als sie neben den Zuschlägen zu den Staatssteuern eine Reihe von selbständigen Steuern für Gemeindezwecke erheben, die in unserem Lande Staatssteuern sind, so die Grundsteuer, Gebäudesteuer, Gewerbesteuer u. a. Im Königreich Sachsen besteht hierin wohl die größte Freiheit, aber auch die preußischen Städte erfreuen sich seit

Digitized by Google

vielen Jahren dieses Privilegiums. In Elsaß-Lothringen dagegen besteht noch die alte Ansicht zu Recht, daß die Gemeinde den Staat für die Beibringung der Steuern nur sorgen lassen soll, daß die Gemeinde, ob Großstadt oder ob Vogesendorf, ihren Bedarf in Prozenten zur Staatssteuer ausdrücken soll, alles weitere besorgt der Staat. Während der Zugehörigkeit des Landes zu Frankreich konnte natürlich von einer Selbständigkeit der Gemeinde keine Rede sein; das Ansehen der Gemeinde, die wirtschaftliche und politische Bedeutung wurde vielmehr von dem französischen Staat so gründlich unterdrückt, daß die alten freien Reichsstädte, mitsamt ihren selbständigen Verfassungen und Rechten alle über den gemeinsamen Leisten „commune" geschlagen wurden. Mit einer derartig einheitlichen Organisation des Gemeindewesens mit dem obersten Grundsatze gänzlicher Unselbständigkeit der Gemeinde läßt sich von seiten des Staates leichter wirtschaften als mit Verbänden, die bei jeder Maßnahme besondere Berücksichtigung erheischen. Die deutsche Regierung hatte daher keine Veranlassung, die aus französischer Zeit in Elsaß-Lothringen bestehende und eingebürgerte Gemeindeordnung sofort durch eine andere zu ersetzen, und erst später traten Wünsche auf, den Gemeinden größere Freiheit und Selbständigkeit zu gewähren, um eine möglichste Gleichstellung mit den Gemeindeordnungen im übrigen deutschen Staate zu erzielen. Die neue Gemeindeordnung vom 6. Juni 1895 läßt in der Tat den Gemeinden in vielen Dingen die Zügel etwas lockerer als bisher, so besonders hinsichtlich der Aufstellung des Gemeindehaushaltsplanes. Was aber die Aufbringung der Mittel betrifft, zur Bestreitung von Ausgaben, die im Ertrag des Gemeindevermögens, der Gebühren und Strafgelder usw. keine Deckung finden, sind die Gemeinden in betreff der direkten Besteuerung nach wie vor ganz an die allgemeine Besteuerung durch den Staat angelehnt (§ 66 d. G.-O.). Auf die wirtschaftliche Zusammensetzung der Bevölkerung in Verbindung mit den durchaus verschiedenen Aufgaben, welche der Stadt- und der Landgemeinde zur Lösung obliegen, nimmt die Gemeindeordnung keine Rücksicht, weshalb eine beliebige Erhöhung der Zuschlagspfennige von seiten der Gemeinde auf die direkten Staatssteuern z. B. anläßlich der Durchführung irgend eines Unternehmens oder bei Abschaffung irgend einer bisherigen Einnahmequelle die Lasten nicht immer gerecht verteilt.

Sehen wir zunächst zu, aus welchen Quellen den Gemeinden der Unterhalt zufließt, um den ihr obliegenden Verpflichtungen nachkommen zu können.

Digitized by Google

Die Einnahmen der Gemeinden in Elsaß-Lothringen setzen sich aus sehr verschiedenen Bestandteilen zusammen und werden als ordentliche und als außerordentliche Einnahmen erhoben, je nachdem sie ihrer Natur nach in den einzelnen Positionen regelmäßig wiederkehrende oder meist nur einmalige oder doch selten wiederkehrende Einnahmen sind. Letztere beruhen vielfach auf dem Rechtstitel des Verkaufs von Immobilien der Gemeinde oder aus Beiträgen des Staates oder einzelner Bürger und Bürgerkategorien zur Durchführung von Neueinrichtungen und Neuanlagen, welche im Interesse dieser geschehen z. B. Zuschüsse des Staates zur Wiederherstellung eines Kunstdenkmals, die Beiträge der Eigentümer zur Durchführung der Kanalisation, welche die Grundstücke in ihrem Werte steigert und eine besondere Heranziehung der Eigentümer zur Deckung der Anlagekosten verlangt. Handelt es sich um einmalige Ausgaben im Interesse der Allgemeinheit, so lassen sich die Mittel hierzu durch einmalige Erhöhung der Steuerzuschläge, sogenannte außerordentliche Steuerzuschläge, beschaffen, die somit von allen Steuerzahlern gleichmäßig der Höhe ihrer sonstigen Steuer entsprechend entrichtet werden, wie z. B. für die Durchführung der Sanierung alter, ungesunder Stadtteile usw. Schließlich betrachtet man noch die Einnahmen der Gemeinde aus Anleihen als außerordentliche Einnahmen.

Die ordentlichen Einnahmen zerfallen in 5 Kapitel und bestehen in dem Ertrag des Gemeindevermögens, der Gebühren und Strafgelder, der Steuern und Steuerzuschläge, der Einnahmen für besondere Zwecke und der sonstigen Einnahmen.

Unter diesen 5 Kapiteln gebührt in den meisten Gemeinden dem dritten, dem Kapitel Steuern und Steuerzuschläge, hinsichtlich der Höhe des Ertrags der erste Platz. Eine Reihe von Gemeinden erfreut sich aber auch, dank ihrer historischen Vergangenheit und der Gemeindewirtschaftspolitik früherer Stadtväter, recht reichlicher Einnahmen aus dem 1. Kapitel: Ertrag des eigentlichen Gemeindevermögens der Grundstücke, Waldungen, Gebäude usw. So besonders Gemeinden in den Kreisen Thann, Schlettstadt, Molsheim, Erstein, Hagenau, Altkirch. In landwirtschaftlichen Gemeinden entscheidet diese Einnahme wesentlich über die Höhe der von den Bürgern zu entrichtenden Steuern. In Städten treten die Einnahmen aus den städtischen gewerblichen Betrieben mit nicht unbedeutenden Summen dazu.

Wasserwerk, Schlacht- und Viehhöfe, Hafenbetriebe, Badeanstalten, Elektrizitäts-, Gaswerke, Straßenbahn, das Abfuhrwesen u. a. sind Betriebe, die ihres monopolen Charakters wegen sich am besten in städtischer

Digitized by Google

Regie befinden. Die Gemeinde kann hierbei mit vollem Recht dahin streben, Reingewinne zu erzielen, um auf diese Weise die Einnahmen zu erhöhen, was gleichbedeutend ist mit einer Ermäßigung bezw. langsameren Steigerung der Steuern. Die oben erwähnten Betriebe kommen teilweise in erster Linie dem zugute, welcher dieselben direkt in Anspruch nimmt, und erst mittels dieser Personen der Allgemeinheit (Schlacht- und Viehhöfe, Hafenanlagen usw.), andere hingegen bedeuten überhaupt nur für den einen Vorteil, welcher sie benützt, wie die Badeanstalten, Straßenbahn, Gas- und Elektrizitätswerke usw. Wenn man auch die gemeinnützige Bedeutung derartiger Einrichtungen nicht verkennen darf, so darf doch dem Betriebsleiter, der Stadt, unter keinen Umständen ein regelmäßiges Defizit zur Last fallen, sondern diese Unternehmungen müssen gewinnbringende Institute der städtischen Verwaltung werden.

Mit der Darstellung des Charakters dieser städtischen Betriebe als Privatunternehmung der Stadt hat sich auch gezeigt, daß die Einnahmen aus denselben mehr ein Entgelt für geleistete Dienste zeigten. Sie entsprechen daher in gewissem Sinne dem Prinzip, das man gewöhnlich bei der Beurteilung der Gebühren, jener zweiten kommunalen Einnahmequelle zu grunde legt, nämlich von denen Gebühren zu erheben, welche tatsächlich eine städtische Einrichtung benützen bezw. für welche städtischerseits eine Leistung, ein Opfer gebracht wird, also z. B. die Marktgebühren, Stand- und Lagergebühren, Platzgelder von öffentlichen Fuhrwerken, Plakatsäulen, Zeitungskiosken, Verkaufsbuden, Gebühren für Ausfertigung von Standesregistern, Faßeichungsgebühren, Wag- und Meßgebühren usw., ein Gebiet, das zur Erzielung von Einnahmen noch weit umfangreicher begrenzt werden muß, als es bisher der Fall ist, selbst wenn die materielle Heranziehung des Publikums bei Benützung der kommunalen Anlagen und Einrichtungen nach gewissen wirtschaftlichen Abstufungen erfolgen muß, wie dies ja auch schon durch die Einführung von Volksvorstellungen in städtischen Theatern, von Volkskonzerten durch städtische Orchester veranstaltet usw. angebahnt ist.

In gewissem Sinne sind auch die Einnahmen für besondere Zwecke unter dem Gesichtspunkte des Entgeltes für von der Gemeinde geleistete Dienste zu beurteilen, obwohl auch hierin im allgemeinen die Kosten der Gemeinde keine vollständige Deckung finden. So fallen hierunter die Einnahmen für Schulzwecke, die der wissenschaftlichen und Kunstinstitute, sowie die Beiträge, welche für Wegebau und Wegeunterhaltung geleistet werden. Endlich sind in einem Schlußkapitel „Sonstige Einnahmen" alle diejenigen Posten zusammengefaßt, die unter die früheren Kapitel nicht zu rubrizieren

Digitized by Google

sind, aber doch mit unerheblichen Schwankungen regelmäßig wiederkehren, sodaß sie als ordentliche Einnahmen einzutragen sind.

Bei unserer Darstellung sollen hauptsächlich die Einnahmen unter Kapitel III „Steuern und Steuerzuschläge" in nähere Beleuchtung gerückt werden.

Das System der Gemeindebesteuerung in Elsaß-Lothringen besteht aus der direkten und indirekten Besteuerung und zwar erstere in vollständiger Anlehnung an das Staats-Ertragssteuersystem, letztere in Form des Oktrois.

Als selbständige Gemeindesteuern kommen daneben nur die Hundesteuer und die Gemeindeabgaben auf Wanderlager sowie Gemeindedienste direkt durch die Gemeinde zur Erhebung, bezw. werden von ihr auferlegt, welche wir hier vorwegnehmen wollen.

A. Die selbständigen Gemeindesteuern.

1. Die Hundesteuer.

Die Hundesteuer beruht ihrem ganzen Wesen nach heute noch auf dem ursprünglichen Gesetze vom 2. Mai 1855, mittels dessen alle Gemeinden berechtigt wurden, für das Halten von Hunden eine Abgabe zu verlangen. Die Beständigkeit dieses Gesetzes geht sogar so weit, daß heute noch, trotz der bedeutenden Verschiebungen, welche seither in Finanzfragen eingetreten sind, die gleichen Steuersätze einzuhalten sind wie im Jahre 1855, nämlich 8 Mk. (10 Fr.) als höchster und 80 Pf. (1 Fr.) als niedrigster. Den höheren Satz entrichtet man für die Hunde, die zum Vergnügen oder zur Jagd dienen, also für die Luxushunde, den niederen für die übrigen Hunde, so besonders für Wachthunde, für Hunde zur Führung der Blinden, zur Bewachung der Herden, der Wohnungen, Magazine, Werkstätten usw., wie überhaupt alle diejenigen, welche nicht in der vorherigen Klasse einbegriffen sind. Natürlich erheben die Städte heute für die Luxushunde den höchsten gesetzlich zulässigen Betrag und doch sind die Einnahmen gegenüber den Hundesteuererträgnissen der Städte des übrigen Reiches sehr mäßig, zumal die meisten dieser letzteren Städte keinen Unterschied zwischen Luxus- und Gebrauchshund machen und zum größten Teil einen bedeutend höheren Steuersatz pro Einheit erheben. Die Folge der geringen Besteuerung, welche für das Halten von Hunden auferlegt werden darf, ist eine überaus große Anzahl von Hunden, insbesondere in den reichsländischen Städten, während der Ertrag der Hundesteuer im Vergleich zu vielen anderen deutschen Städten weit zurücksteht.

Digitized by Google

	Es waren Hunde besteuert im Jahre			Ertrag der Hundesteuer		
	1. Klasse	2. Klasse	zusammen	1. Klasse Mk.	2. Klasse Mk.	zusammen Mk.
1872	12 763	47 774	60 537	63 874,20	68 148,60	132 022,80
1883	31 214	29 347	60 561	177 837,60	43 564,20	221 401,80
1892	34 226	38 436	72 662	194 102,40	56 972,00	251 074,40
1899	46 042	54 637	100 679	275 371,40	81 738,20	357 109,60
1906	57 749	62 412	120 161	342 979,60	95 075,—	438 054,60

In Straßburg allein betrug die Hundesteuer im Jahre 1905: 30 955,76 Mk. gegen 50 000 Mk. in Altona, 90 000 Mk. in Breslau, 85 453 Mk. in Charlottenburg, 116 965 Mk. in Cöln, 48 312 Mk. in Elberfeld, 166 530 Mk. in Frankfurt, 45 000 Mk. in Kiel, 139 943 Mk. in Leipzig, 47 233 Mk. in Magdeburg, 114 955 Mk. in München, 49 255 Mk. in Nürnberg.

Pro Kopf der Bevölkerung entfallen Hundesteuer

in Nürnberg	0,17 Mk.,	in Cöln	0,27 Mk.
„ Straßburg . . .	0,18 „	„ Leipzig	0,28 „
„ Breslau	0,19 „	„ Altona	0,30 „
„ Magdeburg . . .	0,20 „	„ Elberfeld	0,30 „
„ München	0,21 „	„ Charlottenburg . .	0,36 „
„ Kiel	0,27 „	„ Frankfurt	0,50 „

Trotz der zahlreichen Hunde und obwohl der niedere Steuersatz viele verleitet, einen Hund zu halten, befindet sich Straßburg in der Reihe derjenigen Städte, bei welchen die Hundesteuer pro Kopf der Bevölkerung am wenigsten einbringt.

Eine Neuregelung der Hundesteuer bezw. Änderung des alten Hundesteuergesetzes ist eines der dringendsten Erfordernisse auf dem Gebiete der Finanzwirtschaft in Elsaß-Lothringen.

Der Gemeinderat der Stadt Straßburg sprach sich am 15. Mai 1907 für folgenden Entwurf eines Gesetzes betreffend die Gemeindeabgabe auf Hunde aus:

Entwurf eines Gesetzes betreffend die Gemeindeabgabe auf Hunde.

§ 1. In jeder Gemeinde wird zugunsten der Gemeindekasse eine Steuer für das Halten von Hunden erhoben.

§ 2. Der Jahressatz der Hundesteuer wird von den Gemeinderäten zwischen 5 und 25 Mk. für den Hund festgesetzt (Steuer für Luxushunde).

Digitized by Google

Mit Hundezüchtern, die mehr als 5 Hunde halten, kann die Gemeinde für das Steuerjahr vereinbaren, daß sie als Hundesteuer für alle ihre Hunde eine bestimmte Summe bezahlen.

§ 3. Auf Antrag wird für Wachthunde die Steuer ermäßigt. Als solche sind nur Hunde zu betrachten, die

1. zur Bewachung von einzeln gelegenen Höfen;
2. zur Bewachung von Herden;
3. im Gewerbebetriebe zur Bewachung von Waren;
4. zum Führen von Blinden gehalten werden, sofern sie ausschließlich diesen Zwecken dienen und zu ihnen unentbehrlich sind.

Die Steuerermäßigung tritt auch für Diensthunde des Militärs und der Polizei ein.

§ 4. Die Höhe der ermäßigten Steuer wird von den Gemeinderäten zwischen 1 und 5 Mk. für den Hund festgesetzt, jedoch mit einem Mindestunterschiede von 3 Mk. von der in der Gemeinde geltenden Steuer für Luxushunde.

§ 5. Zur Zahlung der Hundesteuer herangezogen wird, wer am 1. April des Steuerjahres einen oder mehrere Hunde hält, die nicht mehr von der Mutter gesäugt werden.

Wer nach dem 1. April des Steuerjahres einen Hund, der noch in keiner elsaß-lothringischen Gemeinde zur Steuer veranlagt ist und nicht mehr von der Mutter gesäugt wird, zu halten beginnt, hat vom nächsten Quartal ab (1. Juli, 1. Oktober, 1. Januar) einen entsprechenden Teil der Hundesteuer zu entrichten. Für Hunde, die an die Stelle von in demselben Steuerjahr verendeten, versteuerten Hunde treten, unterbleibt die Zahlung des entsprechenden Teils der Hundesteuer.

§ 6. Über die Anträge auf Ermäßigung der Hundesteuer (§ 3) entscheidet eine Hundesteuerkommission, die aus dem Bürgermeister oder seinem Vertreter und 4 vom Gemeinderate zu wählenden Mitgliedern besteht.

§ 7. Gegen die Entscheidung der Hundesteuerkommission steht dem Bürgermeister, wie dem zur Zahlung der Steuer für Luxushunde Herangezogenen während 14 Tagen der Einspruch an den Bezirksrat, gegen dessen Entscheidung der Rekurs an den Kaiserlichen Rat zu.

§ 8. Die Hundesteuer ist am 1. April des Steuerjahres, im Falle des § 5 Abs. 2 am Beginn des folgenden Quartals in einer Zahlung zu entrichten.

Die Gemeinden sind berechtigt, eine Hundesteuermarke für Luxushunde

Digitized by Google

auszugeben und brauchen diese nur gegen Zahlung der für das Steuerjahr geschuldeten Hundesteuer zu verabfolgen.

§ 9. Die Erhebung der Hundesteuer ist ausschließliche Sache der Gemeinden.

Sie geschieht auf Grund einer Hundesteuerordnung, die in Gemeinden über 25 000 Einwohnern und den ihnen gleichstehenden der Gemeinderat, für die kleineren der Bezirkspräsident erläßt, und die der Genehmigung des Ministeriums bedürfen.

Die nach §§ 2 und 4 erforderlichen Gemeinderatsbeschlüsse, sowie die auf Grund von § 10 Abs. 1 erlassene Verordnung sind einer Genehmigung nicht bedürftig.

§ 10. Die Gemeinden können verbieten, daß Wachthunde auf der öffentlichen Straße frei umherlaufen gelassen werden.

Jeden Wachthund, der entgegen dieser Vorschrift auf der öffentlichen Straße umherläuft, können die Gemeinden abfangen und, wenn innerhalb 3 Tagen der Besitzer sich nicht meldet und die Kosten der Wartung sowie Sicherheit für eine eventuelle Strafe mit Kosten anbietet, beseitigen oder für ihre Rechnung verkaufen lassen.

Das gleiche Recht steht den Gemeinden, die außer dieser Vorschrift eine Hundesteuermarke für Luxushunde eingeführt haben, hinsichtlich jedes Hundes zu, der ohne Hundesteuermarke auf der öffentlichen Straße frei umherläuft.

§ 11. Die Gemeinden können Luxushunde, deren Besitzer trotz mehrmaliger Aufforderung die Hundesteuer nicht bezahlt haben, abfangen und beseitigen oder für ihre Rechnung verkaufen lassen.

§ 12. Über Einsprüche gegen die Heranziehung zur Zahlung der Hundesteuer, sowie über Rückforderung zu Unrecht bezahlter Hundesteuerbeträge wird von den im § 7 genannten Verwaltungsgerichten entschieden.

Das Recht der Gemeinden zur Forderung der Hundesteuer sowie das Recht zur Rückforderung zu Unrecht bezahlter Hundesteuerbeträge verjährt in 2 Jahren von der Entstehung des Anspruchs an.

§ 13. In den auf Grund der §§ 9 Abs. 2 und 10 Abs. 1 erlassenen Verordnung können für Zuwiderhandlungen Strafen bis zum dreifachen Betrage der in der Gemeinde geltenden Steuer für Luxushunde angedroht werden. Für die Untersuchung und Entscheidung über dieselben kommen die §§ 459 bis 469 Reichsstrafprozeßordnung zur Anwendung. Der Erlaß eines Strafbescheides durch die Verwaltungsbehörde kann unterbleiben. Zum Erlasse des Strafbescheides ist in Gemeinden über 25 000

Digitized by Google

Einwohnern und den gleichstehenden der Bürgermeister, in den kleineren der Kreisdirektor zuständig.

Alle Strafgelder fließen in die Gemeindekasse.

§ 14. Das gegenwärtige Gesetz kommt zuerst für die in dem Rechnungsjahre 1908/1909 zu entrichtende Hundesteuer zur Anwendung. Das Gesetz vom 2. Mai 1855, betreffend Einführung einer Gemeindeauflage auf Hunde, tritt mit dem 1. April 1908 außer Kraft.

2. Die Gemeindeabgaben auf Wanderlager.

Im Anschluß an das Gesetz über die Einführung der Wandergewerbesteuer vom 8. Juni 1896 wurde auch die Gemeindeabgabe auf Wanderlager gesetzlich geregelt. Unter Wanderlager versteht man „Unternehmungen, bei welchen außerhalb des Wohnortes des Unternehmers und außer dem Meß- und Marktverkehr, ohne Begründung einer dauernden, gewerblichen Niederlassung, von einer festen Verkaufsstätte aus, vorübergehend Waren, gleichviel ob zum Verkauf aus freier Hand oder im Wege der Versteigerung feilgeboten werden" (§ 24 des Ges.). Der erzielte Steuerbetrag fließt in die Kasse des Ortes, in welchem der Betrieb stattfindet. Eine Reihe von Unternehmungen, die ebenfalls unter den Begriff „Wanderlager" zu rubrizieren wären, ist jedoch von der Gemeindeabgabe befreit, so der Verkauf von a) Ausstellungsgegenständen auf öffentlichen, von der zuständigen Behörde genehmigten Ausstellungen, b) von Waren in festen Verkaufsstellen während der Dauer der Kurzeit an Bade-, Brunnen- und ähnlichen Orten, c) von gepfändeten Waren durch Pfändungsbeamte. Auch kann der Bürgermeister gewisse Gewerbearten von der Steuer befreien bezw. einen Freischein aushändigen. Was nun die Höhe der Steuereinheit anbelangt, so ist in richtiger Erkenntnis des wirtschaftlichen Einflusses der Größe einer Gemeinde auf die in derselben betriebenen Gewerbe die Abstufung der Steuer nach der Einwohnerzahl der Gemeinde festgelegt und zwar beträgt die Gemeindeabgabe für jede Woche der Dauer des Wanderlagerbetriebes an einer Verkaufsstätte

a)	in Orten mit über	50 000	Einwohnern	80	Mk.
b)	„ „ „ „	10 001—50 000	„	60	„
c)	„ „ „ „	2 001—10 000	„	40	„
d)	„ „ bis zu	2 000	„	20	„

Diese Sätze ermäßigen sich auf Wanderlager mit Roherzeugnissen der Land- und Forstwirtschaft, gewöhnlichen Lebensmitteln, geringwertigen Haushaltungs- und Wirtschaftsbedürfnissen u. a. auf einen Höchstbetrag von 20, 10, 5 und 2 Mk.

Digitized by Google

Die Erhebung geschieht mittelst folgenden Formulars:

Nr. .....
der Rechnungskontrolle.

Wanderlagerschein.

Der .....
wohnhaft zu ..... ist für den Betrieb eines
Wanderlagers mit .....
in der Verkaufsstelle .....
.....
während der Zeit vom ..... den ten bis .....
den ten zum Betrag von
..... Mark
veranlagt.

Straßburg, den .....

Der Bürgermeister.

(Stempel.)

T.-B. Nr. .....

Quittung.

..... Mk., in Worten .....
..... erhalten.

Straßburg, den .....

Notiert.

Die Rechnungskontrolle.

Der Gemeinderechner.

Wer sich vergegenwärtigt, eine wie seltene Erscheinung die Wanderlager sind, wie sie das Gesetz über die Gemeindeabgabe auf Wanderlager besteuert wissen will, wird leicht einsehen, daß diese Gemeindeeinnahmequelle nur dürftig fließt. Die Einnahmen der Stadt Straßburg z. B. beliefen sich im Jahre 1900 aus dieser Position auf 60, 1901 auf 80, 1902 und 1903 auf —, 1904 auf 320 Mk. und 1905 auf 80 Mk.

Digitized by Google

3. Gemeindedienste (Hand-Spanndienste, Fronen).

Wenn die Gemeinden auf andere Weise die Beiträge für die Beschaffung und Unterhaltung der Vizinalwege nicht beibringen können, ist ihnen gestattet, den Gemeindemitgliedern Frondienste für Wegezwecke aufzuerlegen. Fronpflichtig ist dann jeder ledige oder verheiratete Gemeindeeinwohner, wenn er Vorstand einer Familie und Haushaltung und zu einer der direkten Staatssteuern veranlagt ist, oder zwar richtet sich die Höhe nach der Mitgliederzahl der Familie, soweit die einzelnen das 18. nicht aber das 60. Lebensjahr überschritten haben und gesund sind. Auch das Dienstpersonal wird hierbei eingerechnet. Ferner ist der Vorstand fronpflichtig für jeden bespannten Karren oder Wagen, für jedes Last-, Zug- oder Reittier, welches in der Gemeinde im Dienste der Familie oder Haushaltung verwendet wird. Der Besitzstand vom 1. April eines jeden Jahres wird als Maßstab der Veranlagung zu Grunde gelegt.

Auch bei dieser Art der Besteuerung haben zum Teil noch Paragraphen aus weit zurückliegender Zeit ihre Geltung, so das Gesetz über die Vizinalwege vom 28. Juli 1824 und 21. Mai 1836, Vizinalwegeordnung für Oberelsaß vom 21. August 1854, für Unterelsaß vom 9. Oktober 1854, für Lothringen vom 20. April 1883.

In den neuesten Verwaltungsberichten der Bezirkspräsidenten (für die Bezirkstage) finden sich über die Zahl der Frontage, und zwar im Jahre 1907 in Unter-Elsaß und Lothringen, im Jahre 1906 in Ober-Elsaß, folgende Angaben:

Kreis und Bezirk	Zahl der vorhandenen Gemeinden	Davon leisteten Frontage				
		keine	1	2	3	4
	1907.					
Straßburg (Stadt)	1	1	—	—	—	—
„ (Land)	102	—	—	8	89	5
Erstein	50	2	4	4[2]	40	—
Hagenau	58	1	—	—	55	2
Molsheim	70	10	1	2	57	—
Schlettstadt	63	5	2[1]	2	53	1
Weißenburg	83	3	1[1]	4	72	3
Zabern	134	—	—	6	118	10
(Übertrag) Unter-Elsaß	561	22	8	26	484	21

[1] Darunter 1 Gemeinde 1½ Frontage.
[2] Darunter 2 Gemeinden 2½ Frontage.

Digitized by Google

Kreis und Bezirk	Zahl der vorhandenen Gemeinden	Davon leisteten Frontage				
		keine	1	2	3	4
	1907.					
Übertrag	561	22	8	26	484	21
	1906.					
Altkirch	116	8	3	9	88	8
Colmar	62	43	11	2	6	—
Gebweiler	47	39	4	3	1	—
Mülhausen	75	4	2	1	55	10
Rappoltsweiler	32	28	—	1	3	—
Thann	53	25	1	8	18	1
Ober-Elsaß	385	147	21	24	171	22
	1907.					
Metz (Stadt)	1	—	1	—	—	—
„ (Land)	154	—	—	23	131	—
Bolchen	100	—	—	—	100	1
Chateau-Salins	132	1	—	1	130	2
Diedenhofen (Oft)	76	1	—	—	72	1
„ (Weft)	31	—	—	—	30	2
Forbach	87	5	—	—	82	—
Saarburg	105	1	—	—	104	—
Saargemünd	73	1	—	—	69	4
Lothringen	759	8	1	24	718	10
Elsaß-Lothringen	1 705	144	30	74	1 373	50
in %	100,0	10,4	1,8	4,4	80,5	2,9

In den meisten Gemeinden sind 3 Frontage üblich. Das Oberelsaß hat die größte Anzahl von Gemeinden aufzuweisen, die diese Steuer nicht kennen, während die lothringischen Gemeinden ihre Bürger stark damit belasten.

B. Die direkte Gemeindebesteuerung in Elsaß-Lothringen in Form von Steuerzuschlägen.

Die direkte Gemeindebesteuerung in Elsaß-Lothringen ist, wie schon erwähnt, nur ein Anhängsel an die direkte Staatssteuer, welche beim Ausscheiden des Landes aus dem französischen Staatsverband sich aus folgenden Einzelsteuern zusammensetzte:

1. Die Grundsteuer (Gesetz vom 3. frimaire VII); 2. die Tür- und Fenstersteuer (Gesetz vom 4. frimaire VII und 21. April 1832); 3. die Personal-Mobiliarsteuer (Gesetz vom 21. April 1832); 4. Die Patentsteuer (Gesetz vom 25. April 1844); 5. die Abgabe für Güter der toten Hand

Digitized by Google

(Gesetz vom 2. Februar 1849); 6. die Bergwerkssteuer (Gesetz vom 21. April 1810).

Lange Zeit hindurch wurde die frühere Staatssteuer ohne jede oder nur mit geringfügiger Änderung durch die deutsche Verwaltung Elsaß-Lothringens weiter erhoben, sodaß noch im Jahre 1895 alle bisherigen französischen Steuern zu Recht bestanden. Erst von da ab setzte in Elsaß-Lothringen die Reformbewegung ein und Stück für Stück bröckelte von dem alten Bau ab, um durch neuere moderneren Auffassungen entsprechende Steuern ersetzt zu werden. Am 1. April 1896 trat das Gebäudesteuergesetz in Kraft, zugleich mit der Beseitigung der Tür- und Fenstersteuer. Die Patentsteuer wurde durch Gesetz vom 8. Juni 1896 in die Gewerbesteuer und Wandergewerbesteuer umgewandelt. Unter dem 13. Juli 1901 wurde das letzte bisherige Steuerreformwerk publiziert, welches unter gleichzeitiger Ermäßigung der Grundsteuer und Aufhebung der Personal-Mobiliarsteuer die Kapitalsteuer ($3^1/_2$ % des Kapitalertrags) und die Lohn- und Besoldungssteuer zu 1,9 % des Ertrags (beide degressiv) brachte.

Somit besteht die heutige Besteuerung aus der Grundsteuer, Gebäudesteuer, Kapitalsteuer, Lohn- und Besoldungssteuer, zu welchen von der Gemeinde Zuschläge erhoben werden können, Gewerbesteuer und Wandergewerbesteuer, von welchen den Gemeinden gesetzliche Anteile gewährt werden, der Bergwerkssteuer mit beschränkter Anzahl von Zuschlägen und der Abgabe von Gütern der toten Hand.

Bis zum Jahre 1897 konnten Zuschläge für die Gemeinden zu den direkten Steuern nur für besondere Zwecke, die durch die Gesetzgebung bestimmt und festgelegt waren, erhoben werden, deren ganzer Ertrag dann auch für diesen Zweck verbraucht werden mußte. Es konnten zur Erhebung gelangen: fünf ordentliche Zuschläge zur Deckung der ordentlichen Ausgaben, drei Zuschläge für die Steuererhebungskosten, fünf Zuschläge zur Unterhaltung der Vizinalwege, Zuschläge zur Bestreitung des Gehalts der Bannwarte, Zuschläge wegen Unzulänglichkeit der Einkünfte zur Bestreitung von freiwilligen Ausgaben, drei außerordentliche Zuschläge zum Ausbau von Vizinalwegen, und außerordentliche Zuschläge für nicht jährliche Pflichtausgaben, sowie für nicht jährliche freiwillige Ausgaben. Wer einigermaßen mit der praktischen Durchführung dieser Gesetzesbestimmung vertraut ist und die durch dieselbe bedingten erschwerenden Formen und Weitläufigkeiten kennt, mußte es mit Freuden begrüßen, als diese veraltete Bevormundung der Gemeinde endlich fiel. Heute geht die Gemeindeordnung von dem Grundsatz aus, daß die zu erhebenden Zuschläge dazu dienen sollen, die Einnahmen mit den Ausgaben der Gemeinde ins Gleich-

Digitized by Google

gewicht zu bringen, gleichgültig ob in diesem Kapitel oder in jenem die Ausgaben die Einnahmen übersteigen. „Die Zuschläge sind nicht mehr, wie bisher, zu besonderen Zwecken und Ausgaben zu beschließen. Der Ertrag derselben ist vielmehr zur Deckung der Gemeindeausgaben in ihrer Gesamtheit zu verwenden." (Ausführungs-Bestimmung § 66.) Nur in einem Falle ist auch in Zukunft der Zweck der Erhebung von Zuschlagspfennigen noch anzugeben, wenn es sich darum handelt, außerordentliche Ausgaben damit zu decken. In Gemeinden mit weniger als 25 000 Einwohnern sind hierbei die Höchstbesteuerten zur Beschlußfassung mit heranzuziehen.

Die Feststellung der Höhe und die Erhebung dieser Zuschläge nun bewerkstelligt sich durch die vollständige Anlehnung an das Staatssteuersystem sehr einfach.

Die Gemeinden haben sich auch noch nicht bemüht, größere Selbstständigkeit in ihren eigenen Finanzangelegenheiten zu erlangen. Sie stellen ihren Bedarf nach Abzug aller sonstigen Einnahmen fest, berechnen die Zuschlagspfennige, teilen dies dem Direktor der direkten Steuern mit, und lassen den Ertrag durch die Rentmeister erheben. Diese Art, sich Mittel zu beschaffen, ist jedenfalls sehr bequem.

Gerade in der praktischen Einfachheit in der Veranlagung und Erhebung der Gemeindesteuern läßt sich der Vorzug gegenüber besonderen direkten Gemeindeabgaben erkennen, während anderseits die Gemeinden vollständig an den Maßstab und die Gesichtspunkte, welche den Staat bei der Veranlagung leiten, ohne weiteres gebunden sind. Die direkten Steuern, zu welchen Zuschläge erhoben werden können, sind: die Grundsteuer, Gebäudesteuer, die Kapitalrentensteuer, die Lohn- und Besoldungssteuer und die Bergwerkssteuer. Bei letzterer dürfen die Zuschläge nur mit der Maßnahme erhoben werden, daß dieselben den Betrag der Bergwerkssteuer nicht überschreiten. Die Zuschläge zur Kapital- und Lohn- und Besoldungssteuer unterliegen dagegen keiner Einschränkung (§ 35 Kapitalsteuergesetz bezw. § 29 Lohn- und Besoldungssteuergesetz, beide vom 13. Juli 1901). Der Ertrag der direkten Steuern in Elsaß-Lothringen für das Rechnungsjahr 1905 war für die Staatskasse:

Grundsteuer	2 230 084	Mk.
Gebäudesteuer	3 573 755	„
Kapitalsteuer	2 041 706	„
Lohn- und Besoldungssteuer	1 698 141	„
Gewerbesteuer	3 409 134	„
Wandergewerbesteuer	197 728	„
Bergwerkssteuer	285 069	„
Zusammen	13 435 617	Mk.

Digitized by Google

Von diesen Einnahmen werden aufgebracht:

im Bezirk Ober-Elsaß	4 192 931	Mk.
„ „ Unter-Elsaß	4 918 563	„
„ „ Lothringen	4 324 128	„
Zusammen	13 435 617	Mk.

Mit den Zuschlägen und Anteilen für die Bezirke und die Gemeinden, sowie zur Deckung von Ausfällen und für den landwirtschaftlichen Hilfsfonds sind an direkten Steuern erhoben worden:

	Grundsteuer		Gebäudesteuer	
für den Staat	2 230 084	Mk.	3 573 755	Mk.
„ die Bezirke	947 063	„	1 419 863	„
„ „ Gemeinden	1 766 445	„	2 075 171	„
„ Ausfälle	39 549	„	141 376	„
„ den landwirtschaftlichen Hilfsfonds	40 170	„	39 549	„
Zusammen	5 023 311	Mk.	7 249 714	Mk.

	Kapitalsteuer		Lohn- und Besoldungssteuer	
für den Staat	2 041 706	Mk.	1 698 141	Mk.
„ die Bezirke	785 022	„	616 310	„
„ „ Gemeinde	1 030 032	„	837 070	„
„ Ausfälle	77 555	„	158 956	„
Zusammen	3 934 315	Mk.	3 310 477	Mk.

	Gewerbesteuer		Bergwerkssteuer	
für den Staat	3 409 134	Mk.	285 069	Mk.
„ die Bezirke	1 484 350	„	118 338	„
„ „ Gemeinden	2 255 937	„	161 182	„
„ Ausfälle	357 759	„	54 655	„
Zusammen	7 507 180	Mk.	619 244	Mk.

	Wandergewerbesteuer	
für den Staat	197 728	Mk.
Anteil der Gemeinden	17 139	„
Zusammen	214 867	Mk.

Zuschläge werden zur Wandergewerbesteuer nicht erhoben.

Digitized by Google

Im ganzen sind somit an direkten Steuern erhoben:

		pro Kopf der Bevölkerung
Grundsteuer	5 023 311 Mk.	2,77 %
Gebäudesteuer	7 249 714 „	3,99 %
Kapitalsteuer	3 934 315 „	2,17 %
Lohn- und Besoldungssteuer	3 310 477 „	1,82 %
Gewerbesteuer	7 507 180 „	4,14 %
Wandergewerbesteuer	214 867 „	0,12 %
Bergwerkssteuer	619 244 „	0,34 %
Zusammen	27 859 108 Mk.	15,35 %

Davon entfallen

			des Gesamt-Aufkommens
auf den Staat	13 435 617 Mk.	= 48,2 %	
„ die Bezirke	5 370 946 „	= 19,3 %	
„ „ Gemeinden	8 142 976 „	= 29,3 %	
„ Ausfälle	829 850 „	= 2,9 %	
„ den landwirtschaftlichen Hilfsfonds	79 719 „	= 0,3 %	
Wie oben	27 859 108 Mk.	= 100,0 %	

Von den für die Bezirke erhobenen Zahlungen entfallen auf:

Ober-Elsaß	1 562 901 Mk.	= 37 %
Unter-Elsaß	1 866 822 „	= 38 %
Lothringen	1 941 223 „	= 45 %

im ganzen 40 % des Staatsaufkommens.

Von den für die Gemeinden erhobenen Zuschlägen und den ihnen überwiesenen Anteilen an der Gewerbesteuer und der Wandergewerbesteuer von im ganzen 8 142 976 Mk. entfallen auf die Gemeinden der Bezirke:

Ober-Elsaß	2 940 372 Mk.	= 70,1 %	des Staats-Aufkommens in den betr. Bezirken
Unter-Elsaß	2 224 066 „	= 45,2 %	
Lothringen	2 978 538 „	= 68,9 %	

im ganzen 60,6 % des Staatsaufkommens.

Die Gewerbesteuer ist demnach die einträglichste; an zweiter Stelle steht die Gebäudesteuer, an dritter die Grundsteuer, an vierter die Kapitalsteuer und an fünfter die Lohn- und Besoldungssteuer.

Der Anteil, den die Gemeinde vom Steueraufkommen ihrer Insassen erhält, erscheint als ein verhältnismäßig geringer; nur 29 % entfallen auf sie gegen 48,2 % und 19,3 %, welche der Staat bezw. die einzelnen Bezirke erfordern. Wenn nun noch in besondere Erwägung gezogen wird,

Digitized by Google

daß gerade die Gewerbesteuer und die Gebäudesteuer vom gesamten Steueraufkommen das meiste bringen, wozu ferner die Lohn- und Besoldungssteuer tritt, so ist die Annahme gerechtfertigt, daß die Städte mit ihrer dichten Bevölkerung, Bebauung und den zahlreichen Gewerben bei den Steuereinnahmen des Staates stärker in Anspruch genommen sind als die Landgemeinden. Trotz der reichlichen Anzahl von Ertragssteuern, die es ermöglichen, der wirtschaftlichen Lage der einzelnen Gemeinden Rechnung zu tragen, ist letzteres nicht möglich, da die Veranlagung, so lange sie durch den Staat erfolgt, bei Stadt- und Landgemeinden nach gleichen Gesichtspunkten vorgenommen wird.

Indessen sind Bestrebungen der großen Gemeinden, in Elsaß-Lothringen ein selbständiges, direktes Steuersystem zu erhalten, wonach sie sich bei der Besteuerung, unbekümmert um die Staatssteuer, ganz nach der gegebenen, jeweilig wirtschaftlichen Lage der Gemeinde zu richten haben, aus dem Grunde nur vereinzelt und erst in letzter Zeit hervorgetreten, weil die meisten ihre Ausgaben zum allergrößten Teile aus einer anderen steuerlichen Einnahmequelle decken, die den Ertrag aus den Zuschlägen zu den direkten Staatssteuern als eine kleine Beigabe zur kommunalen Steuer erscheinen läßt, das Oktroi. Erst neuerdings wird infolge der Bemühungen, das Oktroi durch Reichsgesetz teilweise zu beseitigen, die Frage der Beschaffung anderweitiger Steuern als Ersatz für das ausfallende Oktroi auch in den elsaß-lothringischen Gemeinden, die am härtesten getroffen würden, sehr akut.

C. Die indirekte Gemeindebesteuerung in Elsaß-Lothringen.

Das Oktroi.

Seit alter Zeit, mit dem Entstehen des Begriffes der Gemeinde selbst, tritt die Erhebung von Abgaben für Gemeindezwecke, für Wohltätigkeitszwecke, für den Unterhalt von Spitälern usw. allerorts in die Erscheinung. So ist uns eine umfassende indirekte Besteuerung in Straßburg und anderen elsässischen Städten unter der Bezeichnung „Umbgeld oder Umgeld, auch Ungeld" aus sehr alter Zeit bekannt. Dieselbe hatte sich soweit ausbilden können, daß sie schließlich Ein- und Ausfuhrabgaben, Konsumsteuern von Wein, Getreide und Mehl in den denkbarsten Formen und Sätzen, Abgaben von Eßwaren, Zucker, Kaffee, Wachs, Hanf- und Seilerwaren, Abgaben der Kostgeber und Lohnpferdehalter umfaßten. So betrug im Jahre 1789 das Umgeld 241 025 Liv. Welche Rolle es noch im

Digitized by Google

18. Jahrhundert bei den ordentlichen Einnahmen spielte, geht aus folgender Rechnungslegung des Jahres 1789 für die Stadt Straßburg hervor.

Ordentliche Einnahmen 1789.

Umgeld	241 025	Liv
Kaufhaus nebst Schiffahrt	180 241	„
Zollkeller	27 115	„
Fleisch-Accis	34 621	„
Kraan-Gefälle	4 092	„
Zölle an den Toren	67 252	„
Zölle affermiert	792	„
Zölle in der Stadt	25 965	„
Bürgerschilling von Aufnahme fremder Bürger	6 094	„
Schirmgeld	6 569	„
Kanzlei-Gebühren	5 193	„
Pfund-Zoll	14 845	„

Während der langjährigen Zugehörigkeit Elsaß-Lothringens zu Frankreich bildete sich das Umgeld allmählich formell ähnlich den Oktrois des übrigen Frankreichs aus. In Frankreich waren bekanntlich die Städte ebenfalls seit alter Zeit im Besitze gewisser königlicher Privilegien (auctoritates, wovon Oktroi), welche sie ermächtigten, Einfuhrabgaben ursprünglich nur von Nahrungsmitteln und Getränken, später von allen möglichen Handelsartikeln zu erheben. Diese Art der Besteuerung erwies sich bald als sehr einträglich und der Fiskus scheute sich nicht, an den Erträgnissen dieser reinen kommunalen Besteuerung zu profitieren. Seit Ende des 17. Jahrhunderts wanderte die Hälfte des Oktrois in die Staatskasse. Mit den wachsenden Anforderungen, welche an die Staatsverwaltung herantraten, mußten die Oktroisätze jeweils erhöht bezw. es mußte das Oktroi auf weitere Gegenstände ausgedehnt werden und immer wieder steckte der Staat die Hälfte der aus den Neuerungen gewonnenen Beträge ein. Es geht daraus hervor, wie ungleich die Gemeinden zum Staate beisteuern mußten, und nicht selten waren es die wirtschaftlich schwächeren Gemeinwesen, die die größte Steuerlast trugen. Diese Ungerechtigkeiten und insbesondere die schwere Belastung der gewöhnlichen Unterhalts- und Lebensmittel rief eine wachsende allgemeine Erbitterung gegen die Oktrois hervor, die sich in dem Dekret der Nationalversammlung vom 19. Februar 1791, welches alle Steuerberechtigungen völlig aufhob, Luft machte. Durch dieses Dekret fiel das Oktroi in ganz Frankreich und auch die im Elsaß noch geltenden Umgeldsbestimmungen traten außer Kraft. Es erfolgte ein Bruch

Digitized by Google

mit der ganzen bisherigen Besteuerungsmethode und alle späteren Wiedereinführungen sind von Grund auf Neueinführungen, wenn sie auch alte Bestimmungen als Muster nahmen. So partizipierte z. B. der Staat auch später wieder an den Erträgnissen des Oktrois, jedoch in einer weniger hohen Summe (5 % bezw. 10 %), bis zur Verordnung vom 17. März 1852, welche diese Belastung der Gemeinde durch den Staat aufhob.

Die allgemeine Einführung des Oktrois, wobei die elsässischen Städte nunmehr ganz als französische Kommunen zu behandeln sind, erfolgte in den Jahren VII, VIII, XII und 1806, während die folgenden Jahre Gesetzesbestimmungen über den weiteren Ausbau und einheitliche Regelungen bringen. Die oktroifreie Zeit hat also nicht lange gedauert. Mit dem Beschließen, das Oktroi aufzuheben, ist nicht alles getan. Wichtiger ist die Arbeit, welche Ersatz zu schaffen sucht und eine Steuerquelle soll nicht verstopft werden, ehe eine andere gefunden ist. „Innerhalb 8 Tagen oder auch später" sollten im Jahre 1791 neue direkte Steuern festgelegt werden zum Ersatz des Oktrois. Bald sah man ein, daß diese Zeit zu kurz bemessen war, und in der Hilflosigkeit, in welcher sich die mit dem Suchen neuer Steuern Beauftragten befanden, beschloß man das Oktroi wieder einzuführen und zwar unter der bescheidenen Bezeichnung „octroi de bienfaisance". Indem der Staat allmählich ganz auf die Erträgnisse aus dem Oktroi verzichtete und die Gemeinden tatsächlich lediglich lokale Bedürfnisse damit befriedigen konnten, gewöhnte sich die Bevölkerung, die zum größten Teil das Oktroi aus früherer Zeit noch kannte, bald wieder an diese Besteuerung; sie war erträglicher geworden, wenn auch nicht populärer. Letzteres machte sich in dem neuen Revolutionsjahre 1848 sofort wieder bemerkbar. Die Volksparteien setzten die Abschaffung des Oktrois wieder auf ihr Programm und mit dem Rufe „vive la réforme, à bas les octrois" wurden die Revolutionsideen genährt. Aber wie die ganze Revolution von 1848 in der Weltgeschichte, war die Abschaffung des Oktrois in diesem Jahre nur eine ephemäre Erscheinung in der Geschichte des Oktrois. Seitdem besteht in Frankreich das Oktroi fast unverändert fort; in einem Lande, das sich gerne rühmt, das freiheitlichste zu sein, ist die innere indirekte Besteuerung wohl am besten ausgebildet. Seit 1870 ist nur eine wichtige Bestimmung in Frankreich ergangen, die Abschaffung des Oktrois auf hygienische Getränke im Jahre 1897. Welcher Verbreitung sich heute noch die indirekte Besteuerung in den verschiedenen Ländern erfreut, geht aus folgender Zusammenstellung hervor, in welcher für einzelne große Städte die Einnahmen aus der direkten und indirekten Besteuerung einander gegenüber gestellt sind:

Digitized by Google

Städte	Direkte Steuern		Indirekte Steuern		Zusammen	
	Total	pro Kopf	Total	pro Kopf	Total	pro Kopf
Paris	27 589 166	12,01	156 099 702	67,92	183 688 869	79,93
Berlin	30 854 157	25,65	874 189	0,73	31 728 345	26,38
Moskau . . .	9 227 118	12,08	707 278	0,94	9 934 396	13,02
Wien	25 700 369	35,22	4 400 092	6,03	30 100 461	41,25
Warschau . . .	2 712 050	6,70	1 399 530	3,46	4 111 580	10,16
Budapest . . .	5 847 251	15,23	5 249 767	14,20	11 297 018	29,43
Amsterdam . .	8 425 423	23,32	1 242 477	3,44	9 666 900	26,76
Mailand . . .	3 471 429	10,24	5 812 310	17,14	9 283 739	27,38
Kopenhagen . .	6 408 961	24,55	1 150 757	4,41	1 559 718	28,96
Turin	1 189 299	4,60	6 027 573	23,28	7 216 872	27,88
München . . .	3 259 713	13,25	3 678 299	14,95	6 938 012	28,20
Dresden . . .	3 494 907	14,96	1 161 323	4,97	4 656 230	19,93
Straßburg (1906)	1 336 180	7,88	3 554 167	20,97	4 890 347	28,85

Die deutsche Herrschaft, welche die Besteuerung in Elsaß-Lothringen, so wie sie zur französischen Zeit üblich war, bestehen ließ, brachte noch einige Einzelbestimmungen, das Oktroi betreffend, die aber keine prinzipielle Bedeutung haben.

Das Oktroi ist eine gelegentlich der Einfuhr von bestimmten Gegenständen in das Stadtgebiet bezw. gelegentlich der Fertigstellung eines solchen Gegenstandes im Oktroigebiet für Gemeindezwecke erhobene Abgabe. Es ist also von vornherein besonders darauf hinzuweisen, daß das Oktroi nicht als eine Belastung auswärtiger Gewerbetreibender angesehen werden kann, indem auch die am oktroierhebenden Orte Ansässigen für die von ihnen verfertigten Gegenstände die Abgabe zu entrichten haben. Nur ganz ausdrücklich und durch Beschluß des Gemeinderates kann, wie es z. B. öfter geschieht, bestimmt werden, daß bei schlechten Ernten der im Oktroigebiet gewonnene Wein usw. den Eigentümern oktroifrei belassen sein soll.

Die Oktroi-Einnahmen spielen im Haushalt der elsaß-lothringischen Städte, soweit sie Oktroi erheben, infolge ihrer Höhe im Vergleich zu den Einnahmen aus den übrigen Steuern weitaus die Hauptrolle. In Straßburg machten sie z. B. im Jahre 1904: 81,8, in Mülhausen 76,8, in Metz 86,6 % der gesamten Steuereinnahmen aus. Wir verweisen, gerade weil wir hier unter deutscher Herrschaft die bis ins kleinste ausgebildete französische Besteuerung besitzen, an dieser Stelle auf die Oktroitarife, welche eingehend die Gegenstände aufführen, die der Oktroitaxe unterliegen, zugleich um zu

Digitized by Google

zeigen, wie ein heutiger Oktroi-Tarif die durch Jahrhunderte hindurch aufgespeicherte Erfahrung in Oktroifragen in einer gewandten und erschöpfenden Heranziehung und Besteuerung aller geeigneten Gegenstände zum Ausdruck bringt. Die Höhe der Erträgnisse ist nicht so sehr auf eine gegenüber dem Oktroi bezw. der Akzise deutscher Städte gesteigerte Heranziehung einzelner Gegenstände zurückzuführen, sondern vielmehr auf die große Anzahl der Gegenstände selbst. Nach dem Oktroi-Tarif für die Stadt Straßburg vom 1. April 1905, dem die der übrigen Städte im wesentlichen gleichen, werden die zu besteuernden Gegenstände in 6 Gruppen eingeteilt, die wiederum in 86 Positionen zerfallen. (Siehe auch Tab. S. 196—201.)

Sowohl die feine Gliederung, wie die Erkenntnis der Verschiedenheit der einzelnen Gebrauchsobjekte hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Bedeutung und die danach erfolgte Abstufung in der Festlegung der verschiedenen Taxen zeigen, welche Fülle von Arbeit und sozialem Scharfsinn aufgewandt wurde, um die nun einmal eingeführte indirekte Besteuerung möglichst erträglich zu gestalten. Zahlreiche erläuternde Bemerkungen sind beigefügt, einmal um in Zweifelfällen Auskunft zu erteilen und dann, um Gegenstände noch besonders aufzuführen, welche nicht ohne weiteres aus dem Sammelbegriff des Tarifs ersichtlich sind. Besonders eingehend sind die Gruppe II „Eßwaren" und V „Baumaterialien" behandelt.

7	Positionen	bilden	die	Gruppe	I	„Getränke und Flüssigkeiten"
32	„	„	„	„	II	„Eß- und Spezereiwaren"
5	„	„	„	„	III	„Viehfutter"
5	„	„	„	„	IV	„Brennmaterial"
36	„	„	„	„	V	„Baumaterial"
1	„	„	„	„	VI	„Parfümerien".

Die Erträgnisse aus dem Oktroi steigen im allgemeinen mit der Zunahme der Bevölkerung, dem Wachsen des Fremdenverkehrs; insbesondere aber wirkt die günstige wirtschaftliche Gesamtlage einer Stadt sofort auf die Erhöhung der Oktroi-Einnahmen, so wie Krisenjahre dieselben vermindern. Das fortwährende Schwanken der Oktroi-Einnahmen, bei welchen man sich in einer Stadt wie Straßburg gegen den Voranschlag oft um 2—400 000 Mk. verrechnet, hat allerdings eine ewige Unsicherheit bei der Budgetaufstellung im Gefolge und beeinträchtigt die Feststellung des Haushaltes in der empfindlichsten Weise. Gerade weil die jeweilige nicht vorauszusehende wirtschaftliche Konjunktur ein so mächtiger Faktor bei der Bildung der Oktroi-Einnahme ist, läßt sich eine Einnahmesumme im voraus selten genau festlegen. So wurden in Straßburg Oktroi-Einnahmen bewilligt bezw. erhoben:

Digitized by Google

im Jahre	Nach dem Budget	Bruttoertrag	Mehr (+) bezw. weniger (—)	
1906	3 500 000	3 554 167,—	+	54 167,—
1905	3 350 000	3 660 925,37	+	310 925,37
1904	3 250 000	3 588 594,06	+	338 594,06
1903	3 180 000	3 433 574,46	+	253 574,46
1902	3 220 000	3 235 200,17	+	15 200,17
1901	3 250 000	9 208 775,76	—	41 224,24
1900	3 300 000	3 227 255,60	—	72 744,40
1899	3 076 000	3 346 036,29	+	270 036,29
1898	2 801 000	3 136 543,70	+	335 543,70
1897	2 636 000	2 937 967,26	+	301 967,26
1896	2 100 000	2 502 655,96	+	402 655,96
1895	2 000 000	2 219 548,03	+	219 548,03

Die beträchtliche Höhe der Differenzen läßt jedem Praktiker auf dem Gebiete der Finanzwirtschaft die Schwierigkeit einer geordneten Budgetaufstellung unter solchen Umständen vor Augen treten.

Aus dieser Zusammenstellung geht zugleich hervor, mit welchen Summen man es in den elsaß-lothringischen oktroierhebenden Städten zu tun hat. In allen großen elsaß-lothringischen Städten sind die Verhältnisse ähnlich gelagert. Die Einnahmen und Ausgaben der größeren Gemeinden Elsaß-Lothringens mit mehr als 5000 Einwohnern und die Umrechnung der Zahlen auf den Kopf der Bevölkerung sind aus folgender Tabelle ersichtlich. Derselben liegt das Rechnungsjahr 1904 zu Grunde. Dieser Tabelle lassen wir eine andere folgen, welche eine Übersicht über die Oktroi-Einnahmen Straßburgs von 1811 bis 1905 enthält und somit einen historischen Rückblick auf die ganze Entwicklung gestattet und besonders das Anwachsen der Oktroi-Einnahmen zeigt. —

Nachdem wir so die Steuerobjekte beim Oktroi und die Ertragsverhältnisse desselben in einzelnen Gemeinden kennen gelernt haben, fragen wir weiter, wer entrichtet denn diese hohen Summen an das städtische Gemeinwesen, wer ist das Steuersubjekt? Gewöhnlich antwortet man, die innerhalb der Oktroigrenze Wohnenden. Damit ist jedoch keineswegs eine Gliederung oder Abstufung gegeben, wie sie bei jeder Steuer, die nicht eine ausgesprochene Kopfsteuer ist, vorhanden sein muß. Zunächst muß betont werden, daß nicht allein die am Oktroiorte Ansässigen das Steuersubjekt ausmachen, sondern daß ebensogut wie diese, alle Fremden, die sich in der Stadt aufhalten, hier ihre Nahrung zu sich nehmen, Geschäfte mit oktroipflichtigen Gegenständen abwickeln, ihren Teil am Oktroi tragen. Und wenn einmal die errechnete Kopfquote angewandt wird, so trifft sie

Digitized by Google

Lfde. Nr.	Gemeinden	Ortsanwesende Bevölkerung am 1. Dezbr. 1905	Ordentlich: a. Ertrag des Gemeindevermögens abs.	pro Kopf	%	b. Gebühren und Strafgelder abs.	pro Kopf	%	c. Steuern und Steuerzuschläge (ohne Octroi) abs.	pro Kopf	%	d. Octroi (ohne Octroi auf Eßwaren) abs.	pro Kopf	%
	Unterelsaß.													
	Mit Octroi:													
1	Straßburg	167 678	2 026 616,27	12,09		383 547,32	2,29		798 442,75	4 76		2 818 921,00	16,8	
2	Zabern	8 937	216 638,85	24,24		30 168,51	3,38		22 333,89	2,50		35 655,27	3,9	
3	Bischweiler	8 265	79 479,88	9,62		12 028,25	1,46		31 419,37	3,80		35 426,00	4,2	
4	Weißenburg	6 946	143 032,39	20,59		10 470,64	1,50		2 820,13	0,41		27 883,36	4,0	
5	Brumath	5 651	58 138 30	10,29		7 619,43	1,34		21 400,20	3,79		7 766,63	1,3	
	Zusammen	197 477	2 523 905,69	12,78		443 834,15	2,25		876 416,34	4,44		2 925 652,26	14,8	
	Ohne Octroi:													
6	Hagenau	18 737	469 199,42	25,04		24 589,81	1,31		14 460,87	0,77		—	—	
7	Schiltigheim	14 310	28 800,56	2,01		13 697,53	0,96		58 002,28	4,05		—	—	
8	Schlettstadt	9 699	326 325,03	33,65		23 694,79	2,44		15 263,07	1,57		—	—	
9	Erstein	5 834	56 660,60	9,71		5 801,00	0,99		33 105,70	5,67		—	—	
10	Barr	5 024	44 357,06	8,83		25 630,09	5,10		35 211,33	7,01		—	—	
	Zusammen	53 604	925 342,67	17,26		93 413,22	1,74		156 043,25	2,91		—	—	
	Oberelsaß.													
	Mit Octroi:													
11	Mülhausen	94 498	932 124,19	9,86		330 179,41	3,49		504 895,35	5,34		1 574 200,31	16,6	
12	Colmar	41 791	1 195 811,93	28,61		49 659,57	1,18		396 830,19	9,49		487 381,51	11,6	
13	Gebweiler	13 309	208 025,42	15,63		28 267,52	2,12		58 612,85	4,40		87 678,96	6,5	
14	Thann	7 618	34 035,84	4,47		14 611,25	1,91		20 825,09	2,73		32 299,49	4,2	
15	Rappoltsweiler	5 986	99 870,64	16,68		10 575,29	1,76		24 906,20	4,16		16 503,60	2,7	
	Zusammen	163 202	2 469 868,02	15,13		433 293,04	2,65		1 006 069,68	6,16		2 198 063,87	13,4	
	Ohne Octroi:													
16	Dornach	8 431	17 866,42	2,12		15 250,30	1,81		56 766,19	6,73		—	—	
17	Münster	6 078	99 463,27	16,36		13 409,09	2,20		42 039,06	6,92		—	—	
18	Sennheim	5 214	25 215,01	4,83		954,67	0,18		31 208,07	5,99		—	—	
	Zusammen	19 723	142 544,70	7,23		29 614,06	1,50		130 013,32	6,59		—	—	
	Lothringen.													
	Mit Octroi:													
19	Metz	60 419	419 217,88	6,94		239 563,55	3,96		199 834,98	3,31		936 050,00	15,4	
20	Saargemünd	14 982	20 820,10	1,39		61 989,81	4,13		86 999,26	5,81		127 903,24	8,5	
21	Diedenhofen	11 930	65 705,33	5,50		38 725,28	3,24		27 334,48	2,29		190 325,29	15,9	
22	Saarburg	9 818	9 151,61	0,93		37 782,93	3,84		14 619,52	1,49		89 994,29	9,1	
23	Mörchingen	7 040	4 800,00	0,68		12 000,00	1,70		7 300,00	1,04		27 900,00	3,9	
24	St. Avold	5 978	7 359,55	1,23		23 922,30	4,00		6 857,17	1,15		40 716,63	6,8	
25	Dieuze	5 897	4 822,41	0,81		11 659,58	1,97		8 849,40	1,50		41 133,15	6,9	
	Zusammen	116 064	531 876,88	4,58		425 643,45	3,67		351 794,81	3,03		1 454 022,60	12,5	
	Ohne Octroi:													
26	Montigny	12 077	2 799,96	0,23		3 046,89	0,25		28 970,94	2,40		—	—	
27	Hayingen	10 058	4 485 06	0,44		27 798,35	2,76		53 027,41	5,27		—	—	
28	Gr.-Moyeuvre	9 424	22 611,69	2,40		15 090,10	1,60		55 882,55	5,93		—	—	
29	Sablon	7 693	2 910,31	0,37		2 463,98	0,32		26 609,05	3,46		—	—	
30	Algringen	7 571	5 825,88	0,77		12 269,41	1,62		49 409,50	6,53		—	—	
31	Deutsch-Oth	5 236	10 662,54	2,03		4 685,70	0,89		23 879,41	4,56		—	—	
32	Rombach	5 229	8 911,97	1,70		778,52	0,14		37 951,42	7,26		—	—	
	Zusammen	57 288	58 207,44	1,02		66 132,95	1,15		275 730,28	4,81		—	—	
	Gemeinden mit Octroi:													
	Zusammen	476 743	5 525 650,59	11,59		1 302 770,64	2,73		2 234 280,83	4,69		6 577 738,73	13,8	
	Gemeinden ohne Octroi:													
	Zusammen	130 615	1 126 094,81	8,62		189 160,23	1,45		561 786,85	4,30		—	—	
	Gesamtsumme	607 358	6 651 745,40	10,95		1 491 930,87	2,45		2 796 067,68	4,60		6 577 738,73	10,8	

Digitized by Google

Einnahmen				Gesamtsumme der ordentlichen Einnahmen		Gesamtsumme der ordentlichen Ausgaben	Summe der Einnahmen (ordentliche und außerordentliche) überhaupt	Summe der Ausgaben (ordentliche und außerordentliche) überhaupt
o. Oktroi auf Eßwaren		f. Einnahmen für besondere Zwecke u. sonst. Einnahmen						
abs.	pro Kopf ℳ	abs.	pro Kopf ℳ	abs.	pro Kopf ℳ			
769 673,06	4,59	384 973,52	2,29	7 182 173,92	42,83	6 389 036,42	11 380 212,80	10 090 547,55
17 290,23	1,93	15 872,54	1,78	337 959,29	37,82	227 684,69	471 829,69	440 832,50
6 248,00	0,76	24 124,13	2,92	188 725,63	22,85	155 191,60	192 950,70	175 777,97
9 335,05	1,34	16 501,60	2,37	210 043,17	30,24	159 944,39	221 199,34	205 904,98
—	—	20 794,20	3,68	115 718,76	20,48	99 693,91	117 986,11	113 217,84
802 546,34	4,06	462 265,99	2,34	8 034 620,77	40,69	7 031 551,01	12 384 178,64	11 026 280,84
—	—	20 113,58	1,07	528 363,68	28,20	419 686,36	753 525,49	693 541,28
—	—	37 944,82	2,65	138 445,19	9,67	128 893,88	315 997,28	238 471,00
—	—	9 508,21	0,98	374 791,10	38,64	312 000,54	639 509,68	436 864,03
—	—	7 167,84	1,23	102 735,14	17,61	93 956,61	136 611,34	108 100,34
—	—	28 543,79	5,68	133 742,27	26,62	127 980,84	141 353,35	141 662,12
—	—	103 278,24	1,93	1 278 077,38	23,84	1 082 518,23	1 986 997,14	1 618 638,77
100 154,94	1,06	332 616,96	3,52	3 774 171,16	39,93	3 639 688,55	7 665 916,28	7 242 149,27
121 228,05	2,90	75 693,21	1,81	2 326 604,46	55,67	2 082 119,93	5 180 056,39	4 469 027,47
47 888,54	3,60	32 446,61	2,43	462 919,90	34,78	352 180 05	499 121,13	498 144,36
30 500,99	4,00	9 483,33	1,24	141 755,99	18,60	140 029,73	276 247,60	175 634,62
9 674,10	1,62	50 999,57	8,52	212 529,40	35,50	187 585,61	280 824,48	242 373,22
309 446,62	1,89	501 239,68	3,07	6 917 980,91	42,38	6 401 603,87	13.902 165,88	12 627 328,94
—	—	3 713,60	0,44	93 596,51	11,10	97 666.58	116 373,27	104 486,84
—	—	25 802,36	4,24	180 713,78	29,73	177 480,35	355 522,98	319 013,83
—	—	12 308,08	2,36	69 685,83	13,36	59 445,48	94 289,07	87 063,85
—	—	41 824,04	2,12	343 996,12	17,44	334 592,41	566 185,32	510 564,52
342 475,61	5,67	180 977,22	2,99	2 318 119,24	38,36	2 032 356,79	4 994 130,66	4 807 466,72
41,905,79	2,80	38 902,67	2,26	373 520,87	24,93	303 152,31	1 072 587,11	979 153,40
51 661,36	4,33	24 342,37	2,04	398 094,11	33,35	329 692,30	1 281 788,47	1 173 053,68
24 675,64	2,51	9 023,04	0 92	185 247,03	18,87	137 047,63	190 107,91	208 098,99
9 500,00	1,35	14 300,00	2,03	75 800,00	10,77	73 000,00	82 500,00	88 000,00
6 683,65	1,12	13 217,32	2,21	98 756,62	16,52	76 891,36	104 781,62	105 377,84
9 940,99	1,69	7 512,77	1,27	83 918,30	14,23	63 900,57	89 339,37	87 358,67
486 843,04	4,19	283 275,39	2,44	3 533 456,17	30,44	3 016 040,96	7 815 235,14	7 448 509,30
—	—	30 671,17	2,54	65 488,96	5,42	68 244,40	198 675,15	172 304,83
—	—	27 630,48	2,75	112 941,30	11,23	94 104,68	124 574,46	113 223,67
—	—	18 888,41	2,00	112 472,75	11,93	107 966,16	275 517,83	146 051,62
—	—	22 186,04	2,88	54 169,41	7,04	62 349,24	187 706,92	177 927,18
—	—	13 667,82	1,81	81 172,61	10,72	77 267,01	337 517,53	257 959,67
—	—	19 506,73	3,73	58 734,38	11,22	57 927,72	69 247,02	78 917,13
—	—	13 502,40	2,58	61 144,31	11,68	—	178 341,86	156 386,67
—	—	146 053,05	2,55	546 123,72	9,53	467 859,21	1 371 580,77	1 102 770,77
1 598 836,00	3,35	1 246 781,06	2,62	18 486 057,85	38,78	16 449 195,84	31 101 579,66	31 102 119,08
—	—	291 156,33	2,23	2 168 197,22	16,60	1 884 969,85	3 924 763,23	3 231 974 06
1 598 836,00	2,63	1 537 937,39	2,53	20 654 255,07	34,00	18 334 165,69	38 026 342,89	34 334 093,14

Digitized by Google

Octroi in Straßburg. Tableau

Années	Frais de perception	Designations			
		Liquides	Comestibles	Fourrages	Combustibles
					1e De 1811 à 1824.
1811	56 025,64	286 355,35	215 035,50	52 667,72	24 915,19
1812	73 918,79	398 237,36	262 562,80	63 579,71	50 520,80
1813	66 850,00	303 801,55	262 265,15	86 848,00	63 754,11
1814	65 470,00	151 666,17	161 733,60	50 033,56	47 278,95
1815	61 000,00	138 393,79	197 763,50	57 402,33	50 369,30
1816	56 100,07	172 611,56	217 377,93	63 305,14	68 741,61
1817	55 992,66	127 799,05	170 858,18	54 740,88	71 531,84
1818	75 109,75	169 111,16	186 417,48	48 570,40	73 618,43
1819	58 243,76	234 974,14	213 229,78	62 563,18	69 901,14
1820	61 663,99	208 818,25	215 641,78	52 424,22	76 024,33
1821	58 207,78	163 660,50	222 907,84	56 648,10	80 736,10
1822	58 688,89	177 782,00	229 319,35	54 134,10	65 188,80
1823	60 156 43	166 528,76	221 359,95	69 259,16	72 167,63
1824	61 012,35	194 744,49	216 289,81	67 324,16	73 939,10
Total	868 440,11	2 894 484,13	2 992 762,65	839 500,66	888 687,33
Moyenne	62 031,44	206 748,86	213 768,76	59 964,34	63 477,66
		2e De 1825 à 1830. Gestion du fermier: 3 années à raison			
1825	—	229 659,51	238 282,19	64 047,69	88 437,61
1826	—	265 777,37	231 239,28	73 720,20	84 663,77
1827	—	243 831,27	222 627,80	78 857,60	102 480,27
1828	—	232 977,60	227 623,28	78 145,39	92 357,52
1829	—	185 180,75	222 467,57	87 167,55	98 408,09
1830	—	167 750,36	213 392,67	89 707,43	111 772,65
Total	—	1 325 176,86	1 355 632,79	471 645,86	578 119,91
Moyenne	—	220 862,85	225 938,80	78 607,65	96 353,33
					3e De 1831 à 1846. Gestion
1831	53 846,09	132 760,78	213 751,53	108 645,92	103 637,13
1832	54 418,23	132 934,51	206 041,56	98 531,30	92 641,48
1833	54 772,72	158 981,29	205 589,10	78 162,03	95 282,65
1834	55 690,31	187 536,45	206 046,06	75 034,72	93 132,00
1835	58 136,45	183 773,11	200 316,08	73 388,20	89 967,27
1836	61 220,69	243 630,24	194 862,68	79 531,07	93 610,62
1837	59 415,03	217 695,90	187 643,83	82 622,65	97 514,00
1838	68 035,74	202 706,50	189 776,06	86 423,52	97 562,49
1839	59 681,20	226 011,47	187 408 01	70 332,89	89 789,92
1840	65 500,00	246 084,49	189 413,63	74 955,39	92 225,83
1841	65 373,70	266 773,77	200 637,72	67 173,19	81 762,92
1842	64 748,08	263 487,14	199 629,85	72 608,54	78 400,04
1843	64 681,42	234 460,09	176 349,22	83 226,66	73 897,16
1844	64 838,25	233 523,37	175 570,50	92 876,53	79 860,50
1845	64 314,42	245 090,72	183 000,61	81 404,88	88 053,65
1846	69 145,56	222 286,77	182 456,83	93 287,77	70 620,84
Total	983 817,89	3 397 736,60	3 098 493,27	1 318 205,26	1 417 958,50
Moyenne	61 488,62	212 358,54	193 665,83	82 387,82	88 622,41

Digitized by Google

récapitulatif.

des chapitres		Perceptions diverses		Part de la commune dans la répartition des saisies	Total
Matériaux	Objets divers	10e en sus sur les arrivages par eau etc.	conduites		
Gestion municipale: 14 années.					
20 038,51	—	7 757,93	—	—	606 770,20
33 132,83	—	—	—	—	808 033,50
35 490,18	—	—	—	—	752 158,99
19 344,34	—	—	—	—	430 056,62
14 631,45	—	3 240,23	—	—	461 800,60
27 103,68	—	5 353,56	—	—	554 493,48
21 876,14	—	5 269,62	—	—	452 075,71
29 727,24	—	4 771,28	—	—	512 215,99
23 420,18	—	4 884,58	—	—	608 973,00
23 501,25	—	10 267,75	—	—	586 677,58
22 957,48	—	5 609,60	—	—	552 519,62
23 263,59	—	4 271,02	—	—	553 958,86
22 179,28	—	5 279,65	—	—	556 774,43
25 255,28	—	4 946,67	—	—	582 499,51
341 921,43	—	61 651,89	—	—	8 019 008,09
24 422,96	—	4 403,71	—	—	572 786,29
de 624 000 francs, et les 3 autres années à 600 000 francs.					
38 621,16	—	5 101,08	—	—	664 149,24
36 969,28	—	4 889,78	1 918.—	—	699 177,68
40 010,04	—	6 213,87	2 733.—	—	696 753,85
46 282,11	—	5 820,43	3 149.—	—	686 355,33
37 609,20	—	5 965,39	3 662.—	—	640 460,45
41 235,35	—	6 651,37	3 476.—	—	633 985,83
240 727,14	—	34 641,82	14 938.—	—	4 020 882,38
40 121,20	—	5 773,63	2 489,60	—	670 147,06
municipale 16 années.					
36 252,51	—	5 374,50	2 183.—	376,04	602 981,41
37 088,93	—	3 777,04	1 904.—	138,24	573 056,46
41 365,11	381,05	117,67	1 870.—	279,24	582 028,14
39 182,45	297,77	—	1 848.—	308,55	603 386,00
36 168,33	634,96	—	1 606.—	1 426,63	587 280,58
42 374,39	776,62	—	1 689.—	2 925,27	659 399,89
47 979,76	667,65	—	1 957.—	1 713,01	637 793,80
41 953,51	595,57	—	1 441.—	1 282,75	621 741,40
42 988,39	441,35	—	1 735.—	1 169,32	619 876,35
40 924,15	689,63	—	1 695.—	1 270,20	647 258,32
47 180,60	601,07	—	1 723.—	1 493,92	667 346,19
44 795,05	654,48	—	1 798.—	1 089,61	662 462,71
50 260,67	767,90	—	1 433.—	930,78	621 325,48
48 970,82	1 119,79	—	1 518.—	948,69	634 388,20
56 892,47	941,71	—	1 507.—	1 209,22	658 100,26
57 051,15	970,52	—	1 415.—	595,57	628 684,45
711 427,69	9 540,07	9 269,21	27 322.—	17 157,04	10 007 109,64
44 464,23	681,43	3 089,74	1 707.62	1 072,31	625 444,35

Digitized by Google

Tableau

Années	Frais de perception	Designations			
		Liquides	Comestibles	Fourrages	Combustibles
1847	71 113,22	195 198,32	163 252,88	84 107,38	74 744,06
1848	67 191,25	196 220,68	174 839,93	77 481,04	83 528,20
1849	66 168,33	196 203,83	179 642,14	72 657,06	78 266,05
1850	65 800,79	222 117,29	201 474,18	81 709,58	79 231 37
1851	64 951,76	210 738,34	203 907,41	78 153,73	72 253,71
1852	65 955,67	206 450,74	201 991,75	87 786,48	84 168,02
1853	67 143,43	228 226,25	193 431,93	82 522,05	83 133,59
1854	67 200,00	224 849,14	191 382,80	82 600,27	92 579,00
1855	67 194,11	213 193,61	188 018,25	100 805,67	88 975,93
1856	67 198,61	232 697,16	203 332,14	83 177;01	91 591,66
1857	68 109,42	248 794,90	194 332,21	78 598,74	84 346,22
1858	79 399,98	274 029,70	208 855,87	78 692,31	83 625,56
1859	79 399,98	283 887,25	214 022,42	81 410,72	82 721,46
1860	79 399,97	261 253,51	214 478,64	86 772,78	82 910,36
1861	80 299,99	256 254,23	220 221,75	84 727,87	93 226,33
1862	80 299,63	266 373,61	223 978,53	71 146,79	87 968,25
1863	80 299,10	278 771,66	217 919,46	73 800,00	74 504,62
1864	98 012,44	270 169,02	224 875,14	77 077,91	85 185,62
1865	99 967,90	281 268,68	233 557,16	85 156,64	90 294,87
1866	103 419,57	312 055,08	242 675,06	79 318,14	88 630,70
1867	103 720,00	315 037,13	250 134,78	100 356,87	112 249,57
1868	103 419,58	347 993,84	264 763,90	90 363,17	110 777,34
1869	109 909,98	340 752,87	260 203,51	84 157,18	108 200,93
Total	1 835 574,71	5 862 536,84	4 871 291,84	1 902 579,39	2 013 113,42
Moyenne	79 807,60	254 892,90	211 795,30	82 720,84	87 526,67
1870	108 844,61	279 800,56	208 304,86	66 056,03	96 548,72

Jahr	Erhebungskosten	Octroi			
		Getränke u. Flüssigkeiten	Eßwaren einschl. Ausrufmarkt	Viehfutter	Brennmaterialien
1871	96 912,10	256 624,16	167 691,25	32 532,46	81 497,98
1872	97 358,52	281 911,63	180 634,99	67 694,81	95 814,25
1873	114 697,01	501 926,00	196 247,80	66 053,34	104,228,72
1874	134 078,78	484 350,22	291 494,37	70 648,20	112 288,73
1875	132 999,52	517 563,62	303 638,83	70 970,07	118 510,11
1876	133 899,99	527 803,58	300 043,89	66 044,24	129 099,80
1877	134 422,69	525 621,33	286 248,36	64 663,50	122 900,76
1878	172 092,54	520 449,02	280 575,65	68 849,75	119 236,67
Summe	1 016 461,15	3 416 149,56	2 006 575,14	507 456,37	883,577,02
Durchschnitt	127 057,64	427 018,70	250 821,89	63 432,04	110 447,13
I. Quart. 1879	155 938,14	116 967,74	64 916,37	11 465,36	24 246,31
1879/80		521 461,34	293 423,97	67 080,84	144 712,48

Digitized by Google

récapitulatif.

des chapitres		Perceptions diverses				
Matériaux	Objets divers	Decime du Tarif peines + Tarif supplementaire + Dec. du même	conduites	Marchée à la criée	Part de la commune dans la répartition des saisies	Total
47 059,29	563,36	—	1 085,—	—	909,35	566 919,64
33 362,17	282,08	—	1 180.—	—	258,19	567 152,29
47 225,19	455,17	—	1 592.—	—	761,44	576 802,88
38 351,44	597,95	—	1 640.—	—	995,20	626 117,01
33 389,94	544,37	—	1 425.—	—	287,04	600 699,54
49 687,65	2 302,92	—	1 151.—	—	711,17	634 249,73
61 557,71	3 222,30	—	1 399.—	—	1 372,09	654 864,92
59 730,27	2 241,29	—	252.—	—	668,24	654 303,01
59 060,80	2 271,35	—	1 406.—	—	1 004,22	654 735,83
55 627,14	2 800,10	—	1 554.—	—	916,72	671 695,93
49 137,92	2 529,72	42 632,79	2 103.—	—	544,58	703 020,08
42 745,68	2 881,58	79 477,74	1 508.—	—	464,85	772 281,29
46 503,43	2 512,47	88 019,43	1 807.—	—	131,60	801 015,78
50 899,75	3 128,67	88 658,15	1 701.—	—	273,48	790 076,34
51 255,80	2 910,59	91 984,94	1 747.—	—	19,30	802 347,81
53 011,94	2 823,70	92 997,41	1 649.—	1 385,06	15,93	801 350,22
61 592,24	2 331,18	92 997,01	1 931.—	5 835,79	195,78	809 878,74
60 816,38	2 292,81	95 843,23	2 108.—	4 984,65	132,50	823 485,26
52 299,04	2 552,04	101 926,36	2 099.—	4 197,09	249,60	853 600,48
58 883,01	2 771,37	108 147,73	2 973.—	4 380,09	284,99	900 119,17
61 185,66	4 293,21	84 038,46	2 774.—	5 211,02	101,00	935 381,70
74 664,40	4 162,68	89 110,82	2 560.—	5 579,71	76,25	990 052,11
91 493,04	3 235,22	88 445,47	2 219.—	6 022,51	71,25	984 800,98
1 239 589,89	53 706,13	1 144 279,54	39 863.—	37 595,92	10 444,77	17 174 950,74
53 893,04	2 335,05	88,021,50	1 733,17	4 699,49	454,12	788 072,08
80 122,71	2 484,32	71 639,04	1 426.—	4 311,52	40.—	810 733,76

Einnahmen.

Baumaterialien	Verschiedenes (bis 1878 Schreinerarbeiten, von 1889 ab Parfümerien)	Zuschlagszehntel	Begleitungen	Strafen u. Konfiskationen	Summe
127 354,23	2 856,48	66 533,30	1 660,00	169,38	736 919,24
137 420,26	6 211,97	76 162,74	1 824,80	498,28	848 173,73
139 001,57	5 086,06	80 167,56	1 336,80	836,34	894 784,19
136 834,25	—	—	1 148,80	781,38	1 097 545,95
112 423,44	—	—	1 037,60	445,80	1 124 589,47
93 953,97	—	—	798,40	976,90	1 118 720,78
118 480,60	—	—	895,20	359,45	1 119 169,20
129 738,62	—	—	709,60	169,35	1 119 728,66
995 206,94	14 154,51	222 863,60	9 411,20	4 236,88	8 059 631,22
124 409,86	4 718,17	74 287,87	1 176,40	529,61	1 007 453,90
13 211,72	—	—	80,00	47,35	230 934,85
124 454,76	—	—	748,60	180,63	1 152 062,62

Digitized by Google

Jahr	Erhebungskosten	Oktroi-			
		Getränke u. Flüssigkeiten	Eßwaren einschließl. Ausrufmarkt	Viehfutter	Brennmaterialien
1880/81	159 662,36	535 873,50	317 719,63	69 383,27	150 777,60
1881/82	166 071,39	597 522,35	327 943,55	62 438,64	150 049,00
1882/83	167 149,62	622 960,19	319 331,53	77 471,60	136 053,47
1883/84	177 286,49	671 529,18	329 222,66	74 804,41	158 062,55
1884/85	189 600,99	680 086,71	358 723,89	79 813,56	157 594,47
1885/86	189 840,79	781 915,64	363 278,31	90 631,91	175 655,59
1886/87	198 775,54	735 239,19	375 193,73	80 665,09	180 815,53
1887/88	203 434,63	797 265,25	395 648,90	91 319,65	185 987,31
1888/89	205 134,53	822 160,90	415 774,65	85 645,97	196 003,38
1889/90	216 128,73	848 009,01	416 627,62	100 417,79	204 586,63
1890/91	211 716,01	870 372,07	423 624,28	93 278,84	206 039,64
Summe	2 084 801,08	7 962 933,99	4 043 088,75	905 870,73	1 901 625,17
Durchschnitt	189 527,87	723 903,09	367 553,52	82 351,88	172 875,02
1891/92	212 667,82	888 104,90	435 702,38	111 374,50	207 522,78
1892/93	213 463,34	924 250,99	439 684,65	93 335,35	216 580,01
1893/94	223 888,94	995 902,95	470 312,23	73 039,35	212 000,59
1894/95	254 823,97	1 182 962,06	453 839,35	90 014,97	189 411,92
1895/96	261 705,69	1 326 399,99	488 300,21	113 281,92	192 195,45
1896/97	270 466,12	1 342 146,76	503 791,03	109 105,58	199 690,89
1897/98	279 227,85	1 413 139,87	514 667,06	103 563,00	201 593,64
1898	286 059,28	1 442 054,78	542 796,86	108 134,99	202 510,97
1899	300 862,51	1 656 735,01	712 531,99	114 276,08	207 353,63
Summe	2 303 165,52	11 171 697,31	4 561,625,76	916 125,74	1 828 859,88
Durchschnitt	255 907,28	1 241 299,70	506 847,31	101 791,75	203 206,65
1900	280 718,60	1 671 911,62	715 251,63	106 312,59	210 391,86
1901	288 627,42	1 691 604,39	723 009,22	110 764,97	214 552,33
1902	292 017,42	1 661 256,94	729 458,89	118 163,88	224 195,83
1903	294 751,35	1 714 705,76	770 710,41	111 007,23	228 035,37
1904	322 064,99	1 771 366,18	790 416,53	115 870,13	233 753,97
1905	336 835,62	1 816 910,90	820 508,21	119 205,53	235 197,89
Summe	1 775 015,40	10 327 755,79	4 549 354,89	681 324,33	1 346 127,25
Durchschnitt	295 835,99	1 721 292,63	758 225,82	113 554,05	224 354,54

bei den Fremden in vollem Umfang zu. Wir wollen im Folgenden wesentlich Straßburger Verhältnisse schildern, denen die der übrigen großen Städte in großen Zügen gleichen. Am 1. Dezember 1905 hielten sich in Straßburg zirka 3 000 Fremde, vorübergehend Anwesende, auf. Bekanntlich wird der 1. Dezember deswegen als Volkszählungstag gewählt, weil in dieser Zeit Stadt und Land das Bild aufweisen, welches sie während des größten Teiles des Jahres darbieten, wo also die Bevölkerung hinsichtlich des Reisens und Wanderns sich in einer gewissen Ruhe befindet. Es ist aber für Straßburg anzunehmen, daß die 3 000 für Straßburgs Fremdenverkehr unbedingt eine Minimalzahl sind, wenn man weiß, wie

Digitized by Google

Einnahmen.

Baumaterialien	Verschiedenes (bis 1878 Schreinerarbeiten, von 1889 ab Parfümerien)	Zuschlagszehntel	Begleitungen	Strafen u. Konfiskationen	Summe
197 455,08	—	110 012,30	1 026,—	419,43	1 382 666,81
248 777,32	—	136 799,50	1 140,—	356,94	1 525 027,30
281 753,47	—	142 530,06	369,—	7 861,36	1 588 330,68
214 528,55	—	143 599,04	358,—	8 893,75	1 600 998,14
239 602,04	—	149 910,01	1 252,—	938,04	1 667 920,72
203 491,15	—	159 400,06	1 022,—	968,55	1 776 363,21
183 777,32	—	153 302,74	1 172,—	717,34	1 710 882,94
177 734,63	—	162 465,90	1 385,—	1 648,66	1 813 455,30
201 942,53	—	169 731,26	1 407,—	845,43	1 893 511,12
234 449,01	2 132,90	178 150,76	667,—	799,30	1 985 840,02
243 966,55	2 455,70	181 249,89	837,—	1 258,18	2 023 082,15
2 427 477,65	4 588,60	1 687 151,52	10 635,—	24 706,98	18 968 078,39
220 679,79	2 294,30	153 377,41	966,82	2 246,09	1 724 370,76
265 297,13	3 388,00	188 150,81	1 014,—	404,97	2 100 959,47
290 798,87	3 200,30	193 418,31	841,—	788,50	2 162 897,98
308 351,06	3 315,70	202 442,24	930,—	1 289,59	2 267 583,71
296 544,43	5 906,30	218 033,08	869,—	2 190,88	2 439 771,99
376 281,99	5 178,40	246 204,15	1 018,—	737,95	2 749 598,06
420 832,69	4 754,10	253 734,18	956,—	148,30	2 835 159,53
435 729,87	5 532,40	263 034,42	707,—	221,02	2 938 188,28
552 933,14	6 480,10	280 820,86	812,—	1 420,90	3 137 964,60
646 668,12	7 566,46	—	905,—	2 191,50	3 348 227,79
3 593 437,30	45 321,76	1 845 838,05	8 052,—	9 393,61	23 980 351,41
399 270,81	5 035,75	230 729,76	894,67	1 043,73	2 664 483,49
515 121,91	7 304,99	—	961,—	832,35	3 228 087,95
459 916,08	7 788,77	—	1 140,—	1 564,80	3 210 340,56
491 823,87	9 021,76	—	1 279,—	867,09	3 236 067,26
598 476,34	9 546,24	—	1 311,50	824,90	3 434 617,75
665 122,89	10 744,36	—	1 320,—	2 977,60	3 591 571,66
656 299,89	11 433,95	—	1 369,—	591,10	3 661 516,47
3 386 760,98	55 840,07	—	7 380,50	7 657,84	20 362 201,65
564 460,16	9 306,68	—	1 230,08	1 276,31	3 393 700,27

stark und erfreulich der Fremdenverkehr im Elsaß und besonders in Straßburg während der Sommermonate ist. Nehmen wir an, daß das ganze Jahr hindurch stets 3 000 Fremde in der Stadt anwesend sind, so entrichten diese im Wege der Steuerüberwälzung, allerdings ohne es zu wissen, 3 000×21 = 63 000 Mk. Oktroi. Diese Summe ist jedoch im Vergleich zum verbleibenden Reste, welcher von den Bürgern zu tragen ist, sehr bescheiden zu nennen, macht aber immerhin unter alleiniger Berücksichtigung der Oktroi-Einnahme von Getränken und Eßwaren 2,5 % aus. Die Ansässigen zergliedern sich ferner wieder in Militär- und Zivilbevölkerung, wobei zu beachten ist, daß die Militärbevölkerung wenn nicht

Digitized by Google

gerade Kasernen durch die Militärverwaltung gebaut werden, beim Aufkommen von Oktroi auf Baumaterial pro Kopf vielleicht weniger beiträgt, um so stärker aber an den beiden ersten Gruppen „Getränke und Eßwaren" beteiligt ist. Der Rest in Höhe von zirka 150 000 Einwohnern in Straßburg muß ziemlich gleichmäßig an der Oktroilast tragen. Wenn auch die Luxusartikel höher besteuert sind als die alltäglich gebrauchten, so ist die Einnahme daraus wegen des geringen Konsums einerseits und der verhältnismäßig geringen Zahl wohlsituierter Bürger anderseits doch nicht zu vergleichen mit den Erträgnissen, welche aus Bedürfnisgegenständen entspringen, die zum täglichen Leben gehören, den sogenannten Massenkonsumartikeln. Scheiden wir die oben erwähnten 150 000 Einwohner Straßburgs, wobei die Militärbevölkerung und die vorübergehend Anwesenden fortgelassen sind, in zwei soziale Klassen, die dadurch gekennzeichnet sind, daß die eine Steuern entrichtet, die andere nicht. Unter letzteren bilden diejenigen das Hauptkontingent, welche auf Grund besonderer Bestimmungen deswegen von der Steuerleistung an den Staat wie an die Gemeinde befreit sind, bezw. für welche die Stadt die Staatssteuer freiwillig übernommen hat, weil sie Oktroi erhebt. Bei dieser Sichtung erhalten wir folgendes Ergebnis. 30 153 zahlten im Jahre 1906 Steuern, gleichgültig welche Steuern, für 14 917 übernahm die Stadt die direkte Staatssteuer und befreite dieselben selbstverständlich auch von der Zahlung der Gemeindezuschläge. Gewöhnlich rechnet man pro Haushaltung 4 bis 5 Personen. Auf eine steuerzahlende Person kommen jedoch nur 3 bis 4 Personen, da viele Familienmitglieder, wenn sie auch bei den Eltern wohnen, zur Steuer veranlagt werden. Multipliziert man obige Zahlen mit 3,5, so entfallen auf den steuerzahlenden Teil der Bevölkerung 105 535, auf den nicht steuerzahlenden Teil 52 209 Personen. Die Summe ergibt nicht ganz die ortsanwesende Bevölkerung, da wir die Fremden und das steuerfreie Militär sowie Personen mit ganz kleinem Einkommen (Witwen usw.) weggelassen haben; zudem bezieht sich die Zahl der Zensiten auf das Jahr 1906. Die ortsansässige steuerzahlende und nicht steuerzahlende Zivilbevölkerung würde sich also in den Rest des Oktroi-Aufkommens, im Verhältnis von 67 : 33 teilen, wobei der größere Anteil die steuerzahlende, der kleinere die nicht steuerzahlende ärmere Bevölkerung darstellt. Da es sich, wie gezeigt wurde, beim Oktroi meistens um Gegenstände handelt, die zum täglichen Leben gehören, so kann man auf den Kopf der ärmeren Bevölkerung die gleiche Summe annehmen wie auf den der besser situierten. Wenn in den besseren Kreisen mehr Fleisch und bessere Getränke genossen werden, so ist in den Familien der Armen die Kopfzahl gewöhnlich stärker.

Digitized by Google

Außerdem ist durch den modernen wirtschaftlichen Aufschwung, durch die höheren Löhne, das Bedürfnis nach besserer Nahrung, besonders Fleischnahrung sehr gesteigert worden, sodaß zu dessen Befriedigung quantitativ wie qualitativ größere Ansprüche gemacht werden. Mit anderen Worten, die unteren Schichten nähern sich dem Durchschnitt immer mehr, sodaß der Oktroi-Ertrag pro Kopf der Gesamtbevölkerung auch auf die minderbemittelten Bürger angewandt werden kann, zumal auch das beträchtliche Oktroi auf Baumaterial in der Höhe der Miete zum Ausdruck gelangt. Wir können also beim Oktroi als Steuersubjekt theoretisch die gesamte ortsanwesende Bevölkerung bezeichnen, mit dem Bemerken, daß die Reichen etwas stärker herangezogen werden, weil bei der Festsetzung des Tarifes das Bestreben vorherrscht, Gegenstände, die mehr dem Luxus dienen und nicht unbedingt notwendig sind, stärker zu belasten. Erinnern wir aber daran, um ein krasses Beispiel anzuführen, daß ein reicher alleinstehender Mann vom Oktroi nur für seine Person betroffen wird, während er anderseits infolge der geringen direkten Besteuerung absolut nicht nach seiner Leistungsfähigkeit zur Besteuerung herangezogen wird, so haben wir hieraus das gleiche Verhältnis konstruiert, in dem unter dem Regime der Personal-Mobiliarsteuer sich der reiche Chambregarnist befand. Aus diesem Umstande nun, weil allgemein angenommen wird, das Oktroi werde von sämtlichen Bewohnern einer oktroierhebenden Stadt gemeinsam und zu gleichen Teilen aufgebracht, wirke also wie eine Kopfsteuer, leitet man und leitete man zu allen Zeiten die Verwerflichkeit dieser indirekten Steuer ab. Bei den unzähligen Versuchen, das Oktroi abzuschaffen, und in den verschiedensten Oktroi-Ländern steht stets dieser Hinweis auf die Ungerechtigkeit des Oktrois unter Hervorhebung der gleichmäßigen Belastung der wirtschaftlich ungleichen Steuerschultern durch das Oktroi an der Spitze. Es gäbe hiernach allerdings Steuerzahler, die man bei Berücksichtigung ihrer wirtschaftlichen Lage nie vor den Staatsfiskus zu zitieren wagte.

Wie eng tatsächlich die Oktroi-Einnahmen mit der Gesamtbevölkerung verbunden sind, geht aus der gleichmäßigen Zunahme beider deutlich hervor. Von 1900—1905 wuchs die Bevölkerung Straßburgs von 151 041 auf 167 678 Personen, also um 11,0 %. Die Oktroi-Einnahmen stiegen von 3 227 256 Mk. auf 3 588 594 Mk. oder um 11,2 %. Die Einnahmen aus Oktroi von Eßwaren allein brachten bis 31. März 1905 11,9 % mehr als im Rechnungsjahr 1900, die der Getränke und Flüssigkeiten hielten dagegen nicht gleichen Schritt und stiegen nur um 5,9 %, denn diese treffen ja nur einen kleinen Teil der Bevölkerung. Die Einnahmen aus dem Oktroi auf Brennmaterial erhöhten sich wiederum wie die Volks-

Digitized by Google

zahl um 11,1 %. Eine ganz bedeutende Steigerung des Oktrois ist infolge der regen Bautätigkeit beim Oktroi auf Baumaterial zu verzeichnen, nämlich 29,1 %, die der Bauherr natürlich durch die Mieten wieder einzubringen sucht.

Innerhalb der Gruppe II Eßwaren sind wir auch in der Lage, eine lehrreiche Gegenüberstellung zu machen, indem wir das Jahr 1905 und das Jahr 1904 mit den Erträgnissen des Jahres 1900 vergleichen. 1905 trat die Fleischteuerung und die Fleischnot auf. Aus der Prozentberechnung der verschiedenen Zunahme der Oktroi-Einnahmen in diesen beiden Jahren gegenüber 1900 ist ersichtlich, wie das Volk im Jahre 1905 sich vom Fleischkonsum ab und dem Konsum von Wild, Geflügel und Fischen zuwandte. Die Steigerung gestaltete sich in den einzelnen Unterabteilungen der Eßwaren folgendermaßen:

	1904	1905	
A. Lebendes Vieh	4,4 %	1,9 %	mehr als 1900
B. Fleischviertel, zerstücktes Fleisch usw., Rauchfleisch, Wurstwaren . . .	1,0 %	24,3 %	„ „ „
C. Wildpret und Geflügel	18,3 %	30,8 %	„ „ „
D. Verschiedene Eßwaren, Seefische, Konserven, getrocknetes Obst usw. . .	49,7 %	67,0 %	„ „ „
E. Ausrufmarkt	47,7 %	18,6 %	„ „ „

Infolge des Fehlens von schlachtreifem Vieh wurde viel geschlachtetes Vieh in Vierteln eingeführt.

Auch aus diesen Zahlen geht deutlich hervor, daß in der Höhe der Oktroi-Einnahme der Stand der wirtschaftlichen Konjunktur einer Bevölkerung in einem bestimmten Jahre zum Ausdruck gebracht und daß dadurch gezeigt wird, wie empfindlich genau das Oktroi Wohl und Wehe der Gesamtheit registriert. Zu diesem inneren Grund der Unbeliebtheit des Oktrois, welcher solange besteht, als Gegenstände des allgemeinen Lebensunterhalts besteuert werden, wodurch jeder Konsument herangezogen wird, gesellt sich ein weiterer Nachteil, der mehr äußerer Natur ist und der Entwickelung des Verkehrslebens sehr hinderlich in den Weg tritt, die Art der Erhebung. Alle Tore der Stadt und auch schon draußen die in das Weichbild der Stadt einmündenden großen Straßen des Vorortgebietes sind von Oktroibeamten ständig bewacht, die alle nach der Stadt kommenden Personen und Fuhrwerke einer Kontrolle daraufhin unterziehen, ob sie oktroipflichtige Gegenstände mit sich führen. Es ist selbstverständlich, daß zu gewissen Zeiten eine laxe Handhabung der Bestimmungen eintreten muß, daß nun nicht jedermann visitiert wird, der z. B. am Sonntag die

Digitized by Google

Rheinbrücke von Kehl her passiert, man überläßt es vielmehr dem Scharfblick der Oktroibeamten, Leute anzuhalten, die anscheinend solche Gegenstände bei sich haben. Der gewandte Beamte überschaut mit einem Blick einen ganzen Straßenbahnwagen. Empfindlicher wird die Oktroiuntersuchung als Verkehrsstörung an den Ausgängen der Bahnhöfe, wo sich insbesondere Fremde, die die Einrichtung des Oktrois nicht kennen, sehr häufig der Durchsuchung ihres Gepäckes widersetzen und zu strafbaren Handlungen hinreißen lassen. Derjenige, welcher an solche Erhebungen gewöhnt ist, empfindet diese Störung kaum; er geht sofort auf den Beamten zu, erklärt daß er oktroipflichtige Gegenstände bei sich hat bezw. das Gegenteil, wenn er solche nicht hat. Aber eine Störung der Zirkulation bleibt die Oktroierhebung doch.

Einige markante Stellen aus dem Oktroi-Reglement, woraus die verkehrsfeindliche Stellung des Oktrois besonders ersichtlich ist, werden dies beim Lesen auch den Fernerstehenden leicht empfinden lassen.

Aus § 3.

Oktroipflichtige Gegenstände dürfen nur auf den vor den Hebestellen vorbeiführenden Wegen in das Oktroigebiet eingebracht werden. Zuwiderhandlungen werden mit Einziehung (Konfiskation) der betreffenden Gegenstände und mit Geldstrafe von 80 bis 160 Mk. bestraft.

Aus § 4.

Jeder, welcher oktroipflichtige Gegenstände in das Oktroigebiet einbringt, ist verpflichtet, dieselben vor ihrer Einbringung in das Oktroigebiet bei der nächsten Oktroi-Hebestelle anzumelden. Bei jeder Anmeldung muß die Art, die Menge, das Gewicht und die Anzahl der Gegenstände angegeben werden.

Aus § 5.

Um irrtümliche Zuwiderhandlungen zu verhüten, sind die Oktroibeamten angewiesen, die an einer Hebestelle vorbeikommenden Führer, Begleiter, Träger und Fuhrleute zu befragen, ob sie oktroipflichtige Gegenstände anzumelden haben. Die genannten Beamten sind befugt, nach einer derartigen Anfrage an den eingebrachten Gegenständen, insbesondere auch auf den zur Einbringung dienenden Wagen, Schiffen und sonstigen Beförderungsmitteln die zur Ermittelung von abgabepflichtigen Gegenständen erforderlichen Besichtigungen und Untersuchungen vorzunehmen.

Die Einbringer sind gehalten, den Beamten die Untersuchung in jeder Weise zu erleichtern, insbesondere Kisten, Fässer und dergl. auf Verlangen zu eröffnen sowie bei der Verwiegung behilflich zu sein.

Digitized by Google

Aus § 8.

Personen, welche oktroipflichtige von auswärts oder aus einer Niederlage kommende Gegenstände mit sich führen und von Oktroibeamten behufs Überwachung der richtigen Oktroianmeldung innerhalb des Oktroigebietes angehalten werden, sind verpflichtet, diesen die schriftlichen Ausweise, womit sie sich bei der Einfuhr oder bei der Entnahme aus der Niederlage zu versehen hatten, vorzuzeigen.

Aus § 9.

Kann in Folge dessen Gefahr oder Vernichtung des Gegenstandes bei Untersuchung mit Hilfe des Sucheisens oder infolge sonstiger Umstände der Inhalt der Kisten, Ballen usw. nicht auf der Stelle untersucht werden, so muß die Untersuchung an dem von dem Bürgermeister hierzu besonders bestimmten Orte vorgenommen werden.

Aus § 11.

Um darüber zu wachen, daß für die mit der Post beförderten oktroipflichtigen Gegenstände, welche für den Gebrauch am Orte bestimmt sind, die Oktroiabgaben entrichtet werden, sind die Oktroibeamten befugt, der Ausladung der Frachtstücke beizuwohnen und diejenigen Pakete zu bezeichnen, welche ohne vorherige Besteuerung den Adressaten nicht behändigt werden dürfen.

Aus § 12.

Jede Person, welche oktroipflichtige Gegenstände im Bereiche des Oktroigebietes erntet, ausgräbt, zubereitet oder anfertigt, ist bei Strafe der Einziehung dieser Gegenstände und bei Vermeidung einer Geldstrafe von 80 bis 160 Mk. verpflichtet, dieselben anzumelden und, sofern nicht das Recht der Niederlage bewilligt ist, unverzüglich die tarifmäßigen Abgaben zu bezahlen.

Aus § 14.

Personen, welche oktroipflichtige Gegenstände mit sich führen und auf ihrem Wege nur durch das Oktroigebiet gehen oder sich in demselben längstens 24 Stunden aufhalten wollen, sind gehalten, sich mit einem Durchfuhrschein zu versehen.

Aus § 18.

Die Untersuchung der zur Durchfuhr bestimmten Gegenstände kann dadurch vermieden werden, daß von dem Beteiligten das Verbleien dieser Gegenstände verlangt und die Oktroiabgaben nach dem Satze hinterlegt werden, welcher im Oktroi-Tarif für den mit der höchsten Abgabe belegten oktroipflichtigen Gegenstand festgesetzt ist.

Digitized by Google

Aus § 27.

Die Niederleger sind verpflichtet, den Beamten jedwede Überwachung und Untersuchung der Niederlagen zu gestatten, denselben insbesondere jederzeit die Keller, Magazine und sonstigen Lagerplätze zu öffnen und ihnen jede Einfuhr und Ausfuhr in der durch das Reglement und die bestehenden Instruktionen vorgeschriebenen Form anzumelden. —

Bei der Betrachung der unangenehmen Seiten des Oktrois dürfen wir jedoch nicht leichthin vergessen, daß dem Oktroi auch Eigenschaften anhaften, die dasselbe in günstigeres Licht stellen.

Vor allem sind die Oktroitaxen so niedrig bemessen, daß der Betrag, umgerechnet auf die niedrige Einheit des Gewichtes oder des Raumes, in welchen der Kleinkonsument die Konsumartitel beschafft, kaum verspürt wird; der Steuerzahler entrichtet, wenn an das psychologische Moment hier erinnert werden darf, lieber 1000 Mal unbewußt 2 Pf. als ein einziges Mal den Gesamtbetrag von 20 Mk. Es ist aber noch eine ungelöste Frage, ob der Kleinkonsument die Steuer überhaupt entrichtet, ob das Oktroi bei der Preisbildung mit berücksichtigt werden kann oder ob lediglich der Gewerbetreibende beim Einkauf von größeren Mengen das Oktroi bezahlt, ohne es auf die kleinen Teile umlegen zu können. Wir haben wohl oben theoretisch die gesamte ortsanwesende Bevölkerung als Steuersubjekt bezeichnet, aber fast aus allen Ländern, die das Experiment der Oktroiabschaffung einmal versucht haben, wird hinterher berichtet, „die Preise der Nahrungsmittel sind bei der Abschaffung des Oktrois nicht in der Höhe der Oktroitaxen gesunken". So heißt es in einem umfangreichen Werke sogar von oktroigegnerischer Seite „Abolition des octrois communaux en Belgique Tome I. 1867 S. 535: Une circonstance sur laquelle on s'es appuyé pour chercher à amoindrir les resultats économiques de la loi portant abolition des octrois, c'est que depuis sa mise en vigueur, on n'a pas constaté généralement dans le prix de vente des objets qui ont été dégrevés une diminution en rapport avec le montant des anciennes taxes."

Der Ausfall, den die Gemeinde erleidet, fließt also nicht ganz in die Tasche des Kleinkonsumenten, da die Preise fast gleich hoch bleiben, sondern erst die Zwischenhändler, welche in größeren Mengen einkaufen, werden einen nennenswerten Vorteil aus der Abschaffung des Oktrois haben.

Ähnlich berichtet ein Artikel der Straßburger sozialdemokratischen Freien Presse vom 16. II. 1907:

„Vor etwa zehn Jahren wurde in Mannheim auf Antrieb der

Digitized by Google

sozialdemokratischen Abgeordneten das Oktroi, der städtische Lebensmittelzoll, aufgehoben. Die erhoffte Wirkung blieb aus. Weder Brot noch Fleisch verbilligte sich. Bäcker und Schlächter steckten den ganzen Vorteil: den Preisunterschied in Höhe des Oktrois, in ihre Tasche. Kein Wunder! Hatten sie doch in ihren Innungen starke Organisationen, denen die unorganisierte Konsumentenschaft völlig zersplittert und darum wehrlos gegenüberstand."

Daran zeigt sich so recht, wie geteilter Ansicht man in der Oktroifrage sein kann. Während die einen mit Recht für die Abschaffung des Oktrois eintreten, da sie jede indirekte Steuer und besonders das Oktroi für eine Kopfsteuer halten, die jedermann ohne auf die sozialen Unterschiede zu achten, belastet, besieht sich der andere nicht bloß die Umrechnung des Oktroiertrags auf den Kopf der Bevölkerung, wenngleich die Oktroi-Einnahme mit der Zunahme der Bevölkerung und des Wohlstandes derselben steigt[1]. Gerade der Umstand, daß die Preise nach Aufhebung des Oktrois trotz der freien Konkurrenz nicht oder nur wenig sinken, läßt darauf schließen, daß das Oktroi nicht ganz vom Konsumenten getragen wird, sondern zum größten Teile vom Zwischenhändler. Vor 1899 waren z. B. in den Straßburger Vororten die Nahrungsmittel weder billiger noch besser als in der Innenstadt und doch hatten jene Gebiete keine Oktroiabgaben. Umgekehrt haben sie sich nach Einführung ebenfalls in den gleichen Preishöhen gehalten, auf denen die Preise der Innenstadt standen. Es liegt auch hierbei nahe, dem Zwischenhändler das erste Mal die Vorteile, das andere Mal die Nachteile des Oktrois zukommen zu lassen. Und wenn dies zu einer Zeit der Fall war, in welcher die Wirkung der Handwerkernovelle noch kaum verspürt wurde, um wieviel eher wird es möglich sein, daß beim gegenwärtigen Blühen des Innungswesens und den Vorteilen, die man für das Handwerk aus dieser Novelle heraus liest, durch einen Beschluß irgend einer Zwangs-Innung der ganze erhoffte Preisrückgang ausbleibt, indem die Innungsmitglieder solidarisch die Preise beim geringsten preiserhöhenden Anlaß künstlich wieder in die Höhe treiben und dort zu erhalten suchen. Die Konkurrenz von außen wird schon wegen der Schwerfälligkeit der Versorgungsweise (wir denken speziell an Fleisch) beim Preisdruck nicht allzu viel erreichen. Wenn also bei Aufhebung des Oktrois sich herausstellt, daß nicht nur dem kleinen

[1] So kamen 1875 in Straßburg 15,35 Mk. Oktroi-Einnahme auf den Kopf, 1895 dagegen fürs gleiche Gebiet 27,10 Mk. Infolge der großen Bautätigkeit. Im Jahre 1905 war die Vorortsbevölkerung in das Oktroigebiet einbezogen; die große Zahl der Arbeiterfamilien reduzierte den Betrag pro Kopf auf 21,8 Mk.

Digitized by Google

Manne tatsächlich keine Dienste geleistet werden, in dem er die gleichen Preise wie früher entrichten muß, so tritt aber noch hinzu, daß er natürlich an dem anderweitigen Beibringen der für das Gemeinwesen ausgefallenen Summe partizipieren muß. D. h. die Besteuerung, die unter den gegenwärtig geltenden Bestimmungen erst bei einem höheren Lohn bezw. Besoldung einsetzt, wird auf die niedrigen Löhne ausgedehnt werden müssen, für welche bisher die Städte, soweit sie dies beschlossen hatten, die Staatssteuer aus den Oktroi-Erträgen deckten. Der sozial tiefer stehende Bürger wird also bei einer gleichgebliebenen Lebenshaltung ebenfalls in Form einer direkten Steuer einen Teil seines Einkommens an den Staat abtreten müssen, wenn ihn auch die Städte von den Zuschlägen für die Stadt befreien wollten.

Durch den § 13 des Zolltarifgesetzes vom Jahre 1902 soll nun den Städten, welche Oktroi erheben, eine bisher reichlich fließende Einnahme vom 1. April 1910 ab nicht mehr zukommen. Von diesem Zeitpunkt ab sind alle indirekten Besteuerungen der Städte des deutschen Reiches, soweit sie Eßwaren belasten, aufgehoben. Es werden dadurch zum Teil enorme Erschütterungen in den betreffenden Gemeinde-Haushaltungen eintreten, die um so stärker wirken, je weniger man sich damit befaßt, frühzeitig sich ans Werk zu machen, um den Sturm aufzuhalten. Die Stadtverwaltungen selbst sind zumeist dieser reichsgesetzlichen Maßnahme gegenüber so unwillig, daß sie Protest auf Protest gegen dieselben schleudern, ohne jedoch bisher auch nur irgend einen positiven Erfolg verzeichnen zu können. Die Abschaffung des Oktrois, die in der Theorie fast von allen Seiten gefordert wird, leuchtet dem Finanzpraktiker aus oben angeführten Gründen keineswegs ein. Wenngleich vorerst die Abschaffung des Oktrois auf Eßwaren für die elsaß-lothringischen Gemeinden nur einen Teilausfall des Oktrois bedeutet, so bereitet die anderweitige Deckung bei dem gegebenen Steuersystem doch viele Besorgnisse. Eine entsprechende Erhöhung der bisher erhobenen Steuersätze ist nicht ohne weiteres als eine durchaus gerechte Manipulation zu erachten, indem hierbei die Besteuerung des Einkommens aus fundiertem und unfundiertem Vermögen gleichmäßig in die Höhe geschraubt wird, was in aller Welt als verwerflich bezeichnet wird. Von einer Einführung neuer Steuern wie Wertzuwachssteuer, Warenhaussteuer usw. ist eine gleichmäßig anwachsende und genügende Einnahme kaum zu erwarten; diese sind mehr als an die Stadt zu leistende Vergütungen dafür zu betrachten, daß durch die Ermöglichung der großen Ansammlung von Menschen auf einem durch die Stadtgrenze abgesteckten Gebiet der Wert eines Grund-

Digitized by Google

stücks überaus gestiegen ist, der Betrieb eines Warenhauses erst eröffnet werden konnte. Bei einer solch prinzipiellen Frage, wie sie durch den § 13 des Zolltarifgesetzes aufgeworfen und ins Rollen gebracht wurde, können derartig dünne Schichten zum Zudecken der entstandenen Löcher, sei es Erhöhung der Zuschlagspfennige oder anderweitiger ungeeigneter Steuern, nicht verwandt werden. Hier ist mit dem Streben nach Aufhebung des Oktrois gleichbedeutend die Beseitigung des ganzen Steuermodus, wie er in Elsaß-Lothringen üblich ist, und die Einführung einer auf ganz anderen Grundlagen beruhenden Steuergesetzgebung. Die einfache, unvermittelte Verschiebung und Überwälzung der ausfallenden Oktroi-Einnahme auf die bisher mit direkten Steuern allein Belasteten hätte die verfänglichsten und für das Weitergedeihen der Städte bedenklichsten Wirkungen zur Folge.

Ein glänzendes und bewährtes Steuersystem finden wir in dem seit mehr als einem Dezennium in Preußen geltenden Einkommensteuergesetz, das durch die Novelle von 1906 weiter ausgebaut und verfeinert wurde. Das Streben der elsaß-lothringischen Gemeinden muß dahin gehen, mit dem bisherigen Besteuerungsmodus zu brechen und ein den Gemeinden größere Bewegungsfreiheit bringendes elsaß-lothringisches Gemeindesteuergesetz zu schaffen, wobei das vorbildlich gewordene preußische Kommunalabgabengesetz und die langjährige preußische Praxis auf Grund dieses Gesetzes die einzuschlagenden Wege schon längst gebahnt hat. Wenn auch der historischen Entwicklung des elsaß-lothringischen Steuerwesens Rechnung getragen werden muß und eine einfache Übernahme des preußischen Gesetzes nicht angängig erscheint, so muß doch der Geist dieses Gesetzes das zukünftige elsaß-lothringische Steuergesetz wesentlich beeinflussen. Das von Schraut begonnene Reformwerk würde hierin seine Krone erhalten [1].

[1] Während der Drucklegung dieser Arbeit erschien eine Denkschrift des Kaiserl. Ministeriums über die Reform der direkten Steuern und die Gemeindebesteuerung in Elsaß-Lothringen, welche folgende Steuern vorsieht:

1. Einführung einer progressiven Einkommensteuer mit Zulassung des vollen Schuldenabzuges und Berücksichtigung aller besonderen die Leistungsfähigkeit beeinträchtigenden Verhältnisse (z. B. Belastung durch Kindererziehung, Kosten für dauernd erforderliche Krankenpflege usw.).
2. Einführung einer Vermögenssteuer mit mäßiger Progression und ebenfalls mit Zulassung des Schuldenabzugs.
3. Überweisung der bisherigen Ertragssteuern an die Gemeinden zur fakultativen Ausnutzung.

Digitized by Google

Die öffentlich-rechtlichen Einnahmen der Gemeinden in Bayern.

Von

Th. Kutzer.

Digitized by Google

I[1].

Durch die Gesetzgebung des Jahres 1869 sind in Bayern die Wirrsale des älteren Abgabenrechtes der Gemeinden beseitigt und feste, in der Hauptsache auch klare Grundsätze aufgestellt worden. Maßgebend sind insbesondere die „Gemeindeordnung für die Landesteile diesseits des Rheins“ und „die Gemeindeordnung für die Pfalz“, beide vom 29. April 1869 und in Geltung seit 1. Juli 1869.

Zwischen Stadt- und Landgemeinden bestehen in Ansehung der Zulässigkeit der Abgaben Unterschiede nicht.

Die größeren Städte des rechtsreinischen[2] Bayern sind „unmittelbar“ und gehören einem „Distrikte“ nicht an, sondern lediglich dem „Kreise“ (Regierungsbezirke). Sowohl der Distriktsverband wie der Kreisverband erheben eigene Abgaben, jedoch an Steuern ausschließlich direkte in Form von Zuschlägen zu den Staatssteuern. Diese „Umlagen“ werden aber nicht als Ortsgemeindeausgaben behandelt und sind nicht etwa in den von den Pflichtigen geleisteten Gemeindeabgaben schon enthalten, sondern sie bilden besondere Leistungen der Pflichtigen. Demnach werden im allgemeinen neben der Staatssteuer noch Kreisumlagen, Distriktsumlagen und Gemeindeumlagen, in unmittelbaren Städten Kreis- und Gemeindeumlagen entrichtet, was bei Vergleichen zu beachten ist.

Die öffentlich-rechtlichen Abgaben sind in den Ortsgemeinden im wesentlichen die folgenden:

1. Verwaltungsgebühren einschließlich der Baupolizeigebühren;
2. Abgaben für Benützung des Eigentums, der Anstalten und Unternehmungen der Gemeinde einschließlich der sogenannten Plaster- und Brückenzölle und der Schulgelder;

---

[1] Vgl. Wagner, Finanzwissenschaft IV. Teil 1901 S. 184 ff.

[2] Die pfälzischen Städte sind sämtlich den sonstigen Gemeinden gleichgestellt und den Distrikten eingereiht.

Digitized by Google

3. Beiträge (zu Straßenbauten);
4. Grundbesitzwechselabgabe;
5. Heimat- and Bürgerrechtsgebühren;
6. Lustbarkeits- und Aufwandssteuern;
7. Verbrauchsabgaben;
8. Gemeindeumlagen (direkte Gemeindesteuern). —

Verbrauchsabgaben und Umlagen (auch Pflasterzölle) sollen nur erhoben werden, soferne die übrigen Einkünfte (auch die privatwirtschaftlichen) nicht ausreichen. Jedoch ist diese Bestimmung ohne erhebliche Bedeutung, da verhältnismäßig wenige Gemeinden ohne Umlagen und Verbrauchsabgaben ausreichen.

Verbrauchsabgaben, Gemeindeumlagen und örtliche Abgaben (Pflasterzölle) sind einander gleichgestellt, d. h. sie können neben einander erhoben werden, bedingen aber einander nicht. Von 7995 Gemeinden erhoben im Jahre 1905 7502 Umlagen, 2698 Verbrauchsabgaben, 428 Zölle. Die Höhe der Gemeindeumlagen ist gesetzlich unbeschränkt, jene der Abgaben unter 1, 3, 4, 5, 6, 7, teilweise auch unter 2, beschränkt, bezw. an eine Genehmigung gebunden.

Die Steuern sind nicht, wie teilweise vor 1869, Zweck-Steuern; sie können zur Deckung der gesetzlich notwendigen wie der freiwillig übernommenen Aufgaben erhoben werden. Seitens der Staatsregierung wird bei einzelnen Abgaben mitunter ein bestimmter Verwendungszweck z. B. bei der Verbrauchsabgabe auf Bier die Schuldentilgung vorgeschrieben; aber auch dies ist praktisch ohne erhebliche Bedeutung. Weiteres ergibt sich aus den folgenden Bemerkungen zu den einzelnen Abgaben.

II.

A. Verwaltungsgebühren. (Strafen.)

Nach dem bayrischen Gesetze über das Gebührenwesen (neueste Fassung: 28. April 1907) unterliegen auf dem Gebiete der inneren Verwaltung einer Gebühr: Protokolle, Beschlüsse und Verfügungen, Bescheide, Zeugnisse, Beglaubigungen und „besondere Gegenstände und Amtshandlungen".

Eine große Zahl von Ausnahmen durchbricht diesen Grundsatz. Die Gebühr beträgt für Protokolle 1 Mk. für jede Stunde; bei Beschlüssen, Verfügungen, Bescheiden, Zeugnissen 2 bis 50 Mk.; für Beglaubigungen 1 Mk. Für bestimmte Handlungen sind besondere Gebührensätze angeordnet.

Digitized by Google

Die wichtigsten Gebühren ermäßigen sich auf die Hälfte, wenn eine der unteren Verwaltungsbehörde untergeordnete Gemeinde die Amtshandlung vornimmt. Die Magistrate der bayrischen unmittelbaren Städte sind selbst untere Verwaltungsbehörden. Innerhalb des gegebenen Spielraumes haben die Behörden den Satz „unter Berücksichtigung des Umfanges und der Schwierigkeit der Sache, der Bedeutung derselben für das bürgerliche Leben und die Leistungsfähigkeit des Pflichtigen" zu bestimmen.

Baupolizeigebühren. Unabhängig von denjenigen, welche für Protokolle, Beschlüsse usw. anfallen, können Gebühren erhoben werden „wegen Bemühung einzelner Personen", insbesondere von Sachverständigen. Als solche haben auch jene der Baupolizeibehörde zur Verfügung gestellten gemeindlichen Beamten zu gelten, welche die Baupläne prüfen und deren Ausführung überwachen. Es ist zulässig, diese Gebühren nach Baueinheiten (z. B. Zahl der Geschosse, Geschoßflächen) und der Art der Bauten generell zu bemessen. —

Die Einnahmen aus „Gebühren" sind nicht unbeträchtlich; so stellt Nürnberg in den Haushaltsvoranschlag 1907 für Gebühren im eigentlichen Sinne 150 000 Mk. ein (darunter 55 000 Mk. in Baupolizeisachen), an Mahn- und Zustellgebühren 11 000 Mk.; freilich darf nicht übersehen werden, daß in Bayern (außer in München) die Polizeilasten ganz den Städten aufgebürdet sind, welche nur geringe Staatsbeiträge (20 bis 25 Pf. für den Kopf der Bevölkerung) erhalten.

B. Abgaben für Benützung des Gemeindeeigentums usw.

„Die Gemeinden sind zur Erhebung von örtlichen Abgaben für die Benützung ihres Eigentums, ihrer Anstalten und Unternehmungen befugt" (G.-O. 40 I, Pf. G.-O. 31 [1]).

Die Befugnis ist im allgemeinen nicht beschränkt, weder durch einen Zwang, von ihr Gebrauch zu machen, noch durch das Erfordernis staatlicher Genehmigung, noch durch eine Begrenzung der Höhe nach oben oder unten, noch hinsichtlich der Art des Eigentums, der Unternehmungen und Anstalten.

Die bayrischen Gemeinden haben in weitestem Umfange von dieser Ermächtigung Gebrauch gemacht und geben nicht selten auch dem Entgelt für Anstalten mehr gewerblicher Art, wie z. B. für Bezug von Gas, elektrischen Stromes, den Charakter einer öffentlichen Abgabe.

Ein Zwang, Gebühren zu erheben, wäre vielleicht mittelbar möglich, indem die Genehmigung zur Aufnahme von Anleihen oder zur

Digitized by Google

„Gründung von Gemeindeanstalten, aus welchen der Gemeinde eine dauernde Haftungsverbindlichkeit erwächst" an Bedingungen solcher Art geknüpft würde; doch hat man von solcher Einflußnahme nichts gehört.

Staatliche Genehmigung zur Regelung der Gebühren ist erforderlich a) wenn die Benützung einer Gemeindeanstalt den Beteiligten durch eine allgemeine oder ortsgesetzliche Bestimmung zur Zwangspflicht gemacht wird; (z. B. also für Schlachthausgebühren, Gebühren für Benützung der Entwässerungsleitungen, allgemeine Friedhofgebühren).

Ein nur tatsächlicher Zwang (Wasserleitung!) bedingt die Genehmigungspflicht nicht.

Zweck dieser Beschränkung ist, übermäßigen Gebühren entgegenzutreten.

Jedoch läßt sich bei Gründung von Anstalten deren wirtschaftliches Gedeihen meist nicht übersehen und so ist es schwer, die gesetzgeberische Absicht zu verwirklichen; die Zurücknahme einer erteilten Genehmigung aber ist dem bayrischen Staatsrecht unbekannt.

b) für Pflaster- und Brückenzölle (s. unten);

c) für die Schulgelder bei höheren (mittleren) Gemeindeschulen.

Gesetzlich beschränkt ist die Erhebung des Schulgeldes für die Volksschulen; die höchst zulässige Gebühr beträgt für Werktagsschulen jährlich 2 Mk. 88 Pf., für Sonntagsschulen 1 Mk. 44 Pf. Die meisten größeren Städte erheben ein Schulgeld nicht. Gemeindliche „Bürgerschulen", welche die Volksschule ersetzen, sind den bayrischen Gemeinden nicht bekannt.

Die Höhe der Gebühren ist im übrigen unbegrenzt: Im allgemeinen pflegen Wasserversorgungsanstalten, Gas- und Elektrizitätswerke, Eichanstalten, Wagen usw. auf Gewinn zu arbeiten und daher höhere Gebühren zu erheben, als zur Deckung der Ausgaben erforderlich wäre, während Schlacht- und Vieh-Höfe, Abfuhr- und Bade-Anstalten, wohl auch Friedhöfe weder Überschüsse einbringen noch Zuschüsse erfordern wollen; für Krankenhäuser, Schulen, Untersuchungs-Anstalten, Entwässerungskanäle, gemeindliche Straßenreinigung (anstelle der Pflichtigen), Bedürfnisanstalten ist die Gebühr meist unzureichend zur Vermeidung eines Zuschusses aus allgemeinen Mitteln.

Auch die gemeindliche Hauskehrichtabfuhr arbeitet mitunter mit gemeindlichen Zuschüssen.

Die Art der Leistungen, für welche Gebühren erhoben werden, ist nicht eingeschränkt.

Der Umstand, daß die Gemeinde zu Vorkehrungen gesetzlich verpflichtet ist, schließt Gebührenerhebung nicht aus. Zwar würde der gewöhnliche

Digitized by Google

Gebrauch „der öffentlichen Sachen", welche im Eigentume der Gemeinde stehen, wohl nicht zur Grundlage einer Gebühr gemacht werden können, wohl aber die außergewöhnliche Benützung, welche beispielsweise in der Aufstellung einer Person oder Sache zu gewerblichen Zwecken auf öffentlichen Straßen und Plätzen liegt (Platzzinsen, Straßenbenützungs-Gebühren, Markt-Gebühren). Sogar eine Art der gewöhnlichen Benützung der Straßen ist nicht selten jener Abgabe unterworfen, welche man Pflasterzoll (oder wenn eine Brücke in Betracht kommt: Brückenzoll) nennt. Diese Abgabe, reichsgesetzlich in ihrer Höhe beschränkt, bedarf ministerieller Genehmigung, welche nur auf Zeit erteilt und für nur chaussierte Wege versagt wird.

Die Regelung dieser Zölle ist eine verschiedene. Eine Stadt erhebt beispielsweise 6, 15, 20, 40 Pf. für jedes in die Stadt kommende „Anspannstück" an leeren oder Viktualien zu Markt fahrenden Wagen, an sonstigen leichteren bezw. schwereren Wagen, ferner 3, 10, 15 Pf. für in die Stadt getriebenes Kleinvieh, Großvieh, Pferde; außerdem werden von den Bewohnern der Stadt jährliche „Zollaversa" (Pauschzölle) bezahlt (z. B. 30 Mk. für das Pferd von Müllern, Brauern, Spediteuren und Anspannbesitzern, welche regelmäßig Baumaterialien, Sand, Holz, Kohlen, Getreide und sonstige schwere Ladungen fahren). München hat seinen Pflasterzoll in eigenartiger abweichender Weise geregelt. — Gegen diese Gebühren, welche mit mancherlei Belästigungen verbunden sind, ist namentlich aus landwirtschaftlichen Kreisen angekämpft worden.

Im Jahre 1903 haben 40 unmittelbare Städte 1 918 622 Mk. an Pflasterzoll erhoben (davon München allein 1 077 963 Mk.), während 393 sonstige Gemeinden insgesamt 373 481 Mk. vereinnahmten. —

Die anscheinend so klare, ziemlich freiheitliche Regelung der Gebühren kann nicht ohne einige Einwendungen belassen werden.

Die Freiheit der Ordnung führt mitunter dazu, städtische Einrichtungen als solche eines überwiegend öffentlichen Interesses zu erklären und hierdurch die Gebühren unter der erforderlichen Höhe zu halten.

Auch daß die Abgabe stets an die Voraussetzung einer wirklichen Benützung geknüpft ist, erscheint anfechtbar. Auch derjenige, zu dessen Nutzen die Einrichtung mit geschaffen worden ist, der sie aber vorerst nicht benützt, sollte gebührenpflichtig sein. So ist es nicht zu billigen, daß von unbebauten Grundstücken, welche mitten in sonst bebauten Straßen liegen, Kanalisations-Gebühren nicht erhoben werden können. Nicht selten nimmt die Gemeinde zur besseren und zweckmäßigeren Erfüllung Verpflichtungen z. B. die Straßenreinigung auf sich, welche an sich bestimmten Einwohner-

Digitized by Google

gruppen obliegen. Hierbei läuft sie aber Gefahr, von den Grundbesitzern Beiträge nicht zu erhalten, weil die rechtliche Konstruktion keine einfache und sichere ist, daß diese Pflichtigen „die gemeindliche Straßenreinigungsanstalt benützen". Es würde daher richtiger sein, neben der Benützung auch den Nutzen zur Voraussetzung einer Gebührenpflicht zu machen; zumal „Beiträge" im Sinne des preußischen Rechts nicht bekannt sind. —

Aus dem Umstande, daß die „Benützung" die Grundlage der Abgabe ist, wird auch gefolgert, daß sie ihren Maßstab bilden müsse, daß somit je nach dem Maße der Benützung die Gebühr höher oder niedriger sein dürfe, nicht aber nach anderen Gesichtspunkten. Die Städte haben auch fast durchweg sich streng an diesen Gesichtspunkt von Leistung und Gegenleistung gehalten. Nur bei Entwässerungs- und Kehrichtabfuhr-Gebühren ist vereinzelt an die Stelle der Menge der abgeführten Stoffe oder der Frontlänge des Kanals der Mietswert derjenigen Räume getreten, aus welchen die Stoffe beseitigt werden. Ob die Berücksichtigung sozialpolitischer Gesichtspunkte nach der dermaligen Fassung möglich ist (z. B. ob Friedhofgebühren nach der Leistungsfähigkeit bemessen werden können), ist zweifelhaft.

C. Beiträge.

Beiträge im Sinne des § 9 des preußischen Kommunalabgaben-Gesetzes und Vorausbelastungen im Sinne des § 20 II dieses Gesetzes sind in Bayern im allgemeinen unbekannt.

Allerdings scheint Artikel 40 IV G.-O. — die Pfälzische Gemeinde-Ordnung kennt diese Bestimmung überhaupt nicht — einen Ausweg zu eröffnen, indem die Erhebung „*örtlicher Abgaben*" schlechthin unter Vorbehalt ministerieller Genehmigung gestattet ist.

Indes wird hiervon ein geringer Gebrauch gemacht und hat das Ministerium zur Anwendung derselben nicht ermutigt. Der angesehene Kommentar von v. *Kahr* meint, die Abgabe dürfe nicht „in eine direkte Steuer ausarten" und man dürfe nicht „in Erfindung neuer Steuerarten gewagte Experimente machen". — —

Als Ausnahmefall mag gelten die Befugnis, Beiträge zur Herstellung neuer Straßen zu erheben; freilich geschieht dies auf einem Umweg. Die *polizeiliche* Erlaubnis zu Neubauten in neuen Bauquartieren wird nämlich von der Sicherung der Straße abhängig gemacht. Weil nun die Gemeinde die Straße herstellt, so kann verlangt werden, daß an sie der Betrag der Herstellungskosten einbezahlt wird oder, wenn sie die Straße bereits hergestellt hat, daß ihr der auf den Bauplatz treffende Teil erstattet wird.

Digitized by Google

Der Rechtsweg ist ausgeschlossen. Man nimmt an, daß auch Grunderwerbungskosten in dieser Form verrechnet werden können. Im allgemeinen lassen sich die Gemeinden die Kosten für Chaussierung der Fahrbahn, für den Randstein und für die Gehsteigpflasterung ersetzen, mitunter auch für Rinnenpflasterung und gepflasterte Straßenübergänge. München beansprucht auch den Ersatz für Stein-, Asphalt- und Holzpflasterung.

Die Kosten des Entwässerungskanals gelten nicht als Teil der Straßenherstellungskosten; die Gemeinde kann aber Gebühren (auch einmalige) für seine Benützung erheben (s. oben „B.").

Straßenunterhaltungskosten können auf die Grundbesitzer nicht abwälzt werden. —

Die Neuregelung der „Beiträge" ist durchaus notwendig. Als Beispiele sind anzuführen: Herstellung und Unterhalt geräuschlosen Pflasters, gepflasterter Fußsteige, einer luxusartigen Straßenbeleuchtung, Legung von Versorgungsleitungen trotz vorerst ungenügender Abnahme, Verbesserung von Straßen und Plätzen (z. B. Erweiterungen, durch welche auf gemeindliche Kosten Werterhöhungen entstehen, die durch eine etwaige Wertzuwachsabgabe nicht genügend vergolten werden), Umwandlung nicht bebaubaren Geländes in bebaubares durch besondere Vorkehrungen, Herstellung und Unterhaltung von Schulen zugunsten bestimmter Personenkreise usw.

D. Besitzwechselabgabe.

Der bayrische Staat erhebt seit geraumer Zeit bei Veränderung des Eigentums an Grundstücken in der Regel 2 % des Wertes.

Seit 1898 sind auch die Gemeinden befugt, ein Viertel der dem Staate geschuldeten Gebühr (nicht mehr und nicht weniger; wenn der Staat selbst Schuldner ist — nichts!) zu erheben, in der Regel also ein halbes Prozent des Wertes, vorausgesetzt, daß das Ministerium des Innern die Genehmigung erteilt (wozu es in der Regel geneigt ist).

Aus diesem Titel haben im Jahre 1903 vereinnahmt[1]

München (539)	770247	Mk.
Nürnberg (294)	245461	„
Augsburg (95)	59118	„
Würzburg (80)	47733	„
Fürth (61)	39140	„
Regensburg (49)	20637[2]	„
Ludwigshafen (72)	47534[2]	„

[1] Die eingeklammerten Zahlen bedeuten die Einwohnerzahl 1905 in Tausenden.
[2] Im Jahre 1905.

Digitized by Google

Die gegenwärtige Regelung unterliegt Bedenken. Solange Haus- und Grundsteuer auf veralteten Ertragskatastern beruhen, die Baugelände nur nach dem landwirtschaftlichen Ertrag versteuert werden, ist die Besitzwechselabgabe trotz ihrer Mängel schon wegen der Ergänzung dieser zu niedrigen Gemeindesteuern notwendig. Es ist aber nicht begründet, daß der Staat das Vierfache von dem erheben soll, was der Gemeinde zugestanden wird — zumal doch die großen Werte, deren Übergang an andere am meisten getroffen wird, in der großen Mehrzahl der Fälle durch die gemeindliche Entwicklung geschaffen wurden. Anders wird die Sache liegen, wenn eine reichliche Wertzuwachsabgabe eingeführt sein und die ordentliche Besteuerung gut geregelt sein wird. Der Staat als Gesetzgeber hat zugunsten des Fiskus Zurückhaltung geübt, indem er den Gemeinden, insbesondere den Städten, zu ihrem großen Schaden lange Zeit eine wichtige Einnahmequelle ganz sperrte und später nur in ungenügendem Maße zugestand.

E. Heimat- und Bürgerrechtsgebühren.

Bayern hält engere Beziehungen eines Gemeindeangehörigen zu seiner Gemeinde im Rechtsinstitut der „Heimat" aufrecht. In der „Heimatgemeinde" hat der Bayer das Recht des Aufenthalts; sie ist zur Armenhilfe verpflichtet; die Heimat bildet die Grundlage des Bürgerrechts und damit des Wahlrechts zu den Gemeindeämtern. Die Heimat ist zunächst angeboren. Aber bei der Verehelichung eines Mannes verwandelt sich dessen „ursprüngliche" Heimat in die „selbständige" (erworbene Heimat). Hierfür ist die Heimatgebühr zu entrichten. Wer in einer anderen Gemeinde die Heimat erwerben will — worauf er unter Umständen einen Anspruch hat —, hat ebenfalls eine Heimatgebühr zu entrichten; in bestimmten Fällen spricht aber das Gesetz Gebührenfreiheit aus. Die Gemeinden können die Gebühr erheben, sind aber nicht gezwungen. Sie beträgt je nach der Größe der Gemeinde 20 bis 80 Mk., in gewissen Fällen nur die Hälfte, in anderen bis zum Doppelten. Das Bürgerrecht, das das Heimatrecht in sich schließt, wird nur durch Verleihung erworben, auf welche unter bestimmten Voraussetzungen Anspruch besteht. Auch hierfür können die Gemeinden eine Gebühr erheben und zwar je nach der Größe der Gemeinde zwischen 42,86 Mk. und 171,43 Mk.; bei Ausländern wird dieselbe bis zum Doppelten erhöht.

In der Pfalz fallen Heimat- und Bürgerrechtsgebühren zusammen; man kennt dort nur die „Heimatgebühr".

Digitized by Google

Ansatz der Gebühr in den Haushaltplänen für 1907[1]:

	Heimatgebühr	Bürgerrechtsgebühr
München (539)	134000 Mk.	76000 Mk.
Nürnberg (294)	80000 „	30000 „
Augsburg (95)	16000 „	12000 „
Würzburg (80)	15500 „	5800 „
Fürth (61)	8000 „	8000 „
Regensburg (49)	15000 „	1500 „
Ludwigshafen (72)	100 „	—
Kaiserslautern (52)	4505 „	—

F. Lustbarkeits- und Aufwandsteuern.

Artikel 19 des Armengesetzes vom 29. April 1869 sieht unter den Mitteln zur Bestreitung des Bedarfs der örtlichen Armenpflege vor „örtliche Abgaben" für feierliche Hochzeiten in öffentlichen Wirtschaften, dann für Veranstaltung öffentlicher Festlichkeiten, Lustbarkeiten, Pferderennen, Musikproduktionen, Tanzunterhaltungen, Theatervorstellungen aller Art. Zur Einführung ist ministerielle Genehmigung erforderlich. Man kann also in diesen Abgaben eine Zwecksteuer erblicken, doch ist diese Zweckbestimmung ohne erhebliche Bedeutung, da fast alle Armenpflegen Zuschüsse aus gemeindlichen Mitteln erhalten.

Von der Ermächtigung des Artikel 19 ist ziemlich häufig Gebrauch gemacht worden; die Auflagen pflegen aber von mäßiger Höhe zu sein und überdies Theatervorstellungen entweder gar nicht oder nur so zu treffen, daß der Unternehmer eine Vorstellung jährlich zum Besten der Armenkasse veranstaltet, während eine die Theaterbesucher belastende Billettsteuer nicht eingeführt ist. —

Tanzmusikbewilligungen unterliegen auch nach dem Gebührengesetze neben der Bewilligungsgebühr von höchstens 5 Mk. für den Tag noch einer Gebühr zugunsten der Armenkasse in der Höhe von 1 bis 2 Mk. täglich.

Die Einnahmen aus diesen Abgaben betrugen im Jahre 1905

in München	45776 Mk.
„ Nürnberg	9244 „
„ Augsburg	10674 „

[1] Die eingeklammerten Zahlen bei den Namen der Städte bedeuten die Einwohnerzahl 1905 in Tausenden.

Digitized by Google

in Würzburg	2339	Mk.
„ Fürth	444	„
„ Regensburg	5615	„

Die Hundesteuer wird in Bayern gemäß Gesetz von 1876 als Staatssteuer erhoben; sie beträgt in den Gemeinden von 1500—15000 Einwohnern 9 Mk., in größeren Gemeinden 15 Mk.; in bestimmten Fällen wird die Gebühr ermäßigt.

Die Hälfte der Reineinnahme fällt der Gemeinde kraft Gesetzes zu. Ob zur Steuer noch ein gemeindlicher Zuschlag zulässig ist, erscheint zweifelhaft; jedenfalls wird ein solcher zurzeit in Bayern nicht erhoben.

Die Überweisung der ganzen Hundesteuer und die Gestattung örtlicher Regelung ist eine längst erhobene, berechtigte Forderung der Gemeinden.

Die wirklichen Einnahmen des Jahres 1905 betrugen

in München	114048	Mk.
„ Nürnberg	49760	„
„ Augsburg	19757	„
„ Würzburg	15214	„
„ Fürth	9945	„
„ Regensburg	9422	„
„ Ludwigshafen	10773	„.

Kurtaxen (Badetaxen) sind durch das Gebührengesetz zugelassen; sie bedürfen ministerieller Genehmigung.

G. Verbrauchssteuern.

Im rechtsrheinischen Bayern sind zur Zeit landesgesetzlich örtliche Verbrauchssteuern zulässig auf Getreide, Mehl, Brot, Fleisch, Bier, Wildpret, dann auf Wein, Branntwein, Gemüse, Obst, Kaffee, Kraut, Kohlen (vgl. v. Kahr, Gemeinde-Ordnung S. 428).

Die Abgabe soll nur die Verzehrung innerhalb des Gemeindebezirks, nicht die Produktion und den Handel treffen. Daher müssen bei wiederausgeführten Gegenständen Rückvergütungen nach Grundbestimmungen gewährt werden, welche durch Verordnung festgesetzt sind. Die Gemeinden sind hierbei zumeist zur Einbehaltung einer sogenannten Kontrollgebühr berechtigt.

Für den Fleischaufschlag sind durch Verordnung von 1875 Höchstsätze festgesetzt, über welche die Gemeinden regelmäßig nicht hinausgehen dürfen. Beispielsweise darf

Digitized by Google

von einem Ochsen im Schlachtgewicht von 300 kg und mehr nicht über . . . . . 4,30 Mk.
von einem Ochsen geringeren Gewichtes nicht über . . . . 2,90 „
von einem Kalb nicht über . . . . . 0,30 „
von einem Schwein je nach Größe nicht über . . . 0,15—0,90 „
erhoben werden. Jedoch kann Gemeinden, welche bereits höhere Sätze bezogen, der Fortbezug dieser Sätze bewilligt werden.

Auch für den Getreide- und Mehlaufschlag sind durch die nämliche Verordnung Höchstsätze bestimmt z. B. 0,40 Mk. vom hl Weizen, Korn, Gerste, 0,30 Mk. von je 50 kg dieser Getreidearten, 0,35 Mk. von je 50 kg Mehl dieser Getreidearten und von 50 kg Brot.

Auch hier können bestehende höhere Sätze aufrecht erhalten bleiben.

Die Erhebung von Fleisch-, Getreide- oder Mehlaufschlag ist innerhalb der Grenzen ohne weiteres gestattet; sonstige Verbrauchssteuern, soweit sie überhaupt zulässig sind (s. oben), bedürfen der ministeriellen Genehmigung, insbesondere also Aufschläge auf Wildpret, dann auf Hafer, Futtermehl, Kochgerste, Hülsenfrüchte. Zu anderen Verbrauchssteuern wäre gesetzliche Ermächtigung notwendig.

In der Pfalz ist ein Aufschlag auf Getreide, Mehl, Obst, Gemüse und Butter unzulässig; bei Erhebung des Fleischaufschlages dürfen die durch die Verordnung — etwas anders als im rechtsrheinischen Bayern — festgesetzten Höchstsätze nicht überschritten werden.

Die rechtsrheinischen Gemeinden haben von dem Rechte, Aufschläge auf Getreide, Mehl und Fleisch zu legen, ziemlich ergiebigen Gebrauch gemacht, ohne daß freilich überall die Höchstsätze eingeführt sind. In der Pfalz hat man nicht überall die Aufschläge eingeführt.

Im Jahre 1905 betrug die Einnahme aus Getreide- und Mehlaufschlag abzüglich der Rückvergütungen, jedoch ohne Abrechnung der sonstigen Ausgaben, in runden Ziffern

in München (539)[1]	303 000	Mk.
„ Nürnberg (294)	562 000	„
„ Augsburg (95)	142 000	„
„ Würzburg (80)	128 000	„
„ Fürth (61)	91 000	„
„ Regensburg (49)	46 000	„

Auf den Kopf der Bevölkerung treffen also, wenn München außer Betracht bleibt, 1 bis 2 Mk.

[1] Siehe Anm. auf S. 221. — In München kommen aber 1905 noch außerdem eigenartige „Getreidezölle“ und „Schrannengebühren“ in Betracht.

Digitized by Google

An Vieh- und Fleischaufschlag (ohne Einrechnung des Wildpretaufschlages) gingen im nämlichen Jahre ein (abzüglich der Rückvergütungen, jedoch ohne Abzug der sonstigen Ausgaben) in München 327 000 Mk., Nürnberg 225 000 Mk., Augsburg 61 000 Mk., Würzburg 114 000 Mk., Fürth 30 000 Mk., Regensburg 46 000 Mk. Wir sehen, daß die jährliche Einnahme nur in einer Stadt 1 Mk. auf den Kopf der Bevölkerung übersteigt, in einzelnen bis auf etwa 50 Pf. pro Kopf herabsinkt.

Der Wildpretaufschlag erbrachte Einnahmen von sehr verschiedener Höhe; er geht aber nirgends über 10 Pf. auf den Kopf der Bevölkerung hinaus, erreicht aber in einzelnen Städten kaum 2 Pf. auf den Kopf.

Die bisher erwähnten Aufschläge dürfen bekanntlich vom 1. April 1910 ab nicht mehr erhoben werden.

Nach den Rechnungsergebnissen für 1903 wird hierbei bei den 42 unmittelbaren bayrischen Städten rechts des Rheins, welche sämtlich den Fleischaufschlag besitzen und von welchen 38 auch Getreide- und Mehlaufschlag eingeführt haben, ein Ausfall von 3 065 874 Mk. entstehen = 45,8 % des Gesamtertrages sämtlicher Verbrauchssteuern.

Diesem Ausfalle entspräche eine Erhöhung des Bedarfs an Umlagen (direkten Steuern), der im Jahre 1903 sich auf 22 955 360 Mk. bezifferte, um 13,36 %. (Erhebungen des statistischen Amtes der Stadt Dresden vom 20. April 1905.)

Der Prozentsatz der Umlage wird beträchtlich gesteigert werden müssen — beispielsweise wird München um 10,5 %, Nürnberg um 22,2 %, Fürth um 16,1 %, Straubing um 43,5 %, Deggendorf um 53,2 % die Umlagenprozente erhöhen müssen.

In Bayern ist die Ansicht sehr verbreitet, daß die Beseitigung der Aufschläge eine Minderung der Kleinpreise für diejenigen Lebensmittel, welche bisher Gegenstand des Aufschlags waren, nicht im Gefolge haben wird, während die finanziellen Schwierigkeiten, die aus der Beseitigung für die Gemeinden erwachsen, recht fühlbare sein werden. Auch besteht die Gefahr, daß die Gemeinden sich noch mehr als bisher auf die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben beschränken und in der Belastung der Gegenwart mit Ausgaben, die auch der Zukunft nützlich dienen, noch zurückhaltender sein werden, sodaß schließlich Wirtschaftsführung und Wohlfahrtspflege die Leidtragenden sein könnten.

Die wichtigste, auch durch das Reichsgesetz vom 25. Dezember 1902 nicht beseitigte, wohl aber durch bestehende Reichsgesetze in ihrer Höhe beschränkte Verbrauchsabgabe ist der sehr verbreitete Bieraufschlag.

Digitized by Google

Vorzugsweise wird er erhoben als Malzaufschlag von dem in der Gemeinde zu Bier verarbeiteten Malz, welcher reichsgesetzlich 140 Pf. pro Hektoliter Malz (ein Hektoliter Malz ergibt nach amtlicher Annahme 2,45 hl Bier) nicht übersteigen darf; — doch bleiben bestehende höhere Sätze aufrecht; der höchste vorkommende Satz ist 195 Pf.; — eingehoben wird er von den staatlichen Aufschlagsämtern (der bayrische Staat erhebt für sich selbst 6 Mk. bis 6,50 Mk. für den Hektoliter Malz!). Außerdem besteht ein Aufschlag für eingeführtes Bier, der mit 65 Pf. pro Hektoliter begrenzt ist, während ausnahmsweise Sätze bis zu 1 Mk. 20 Pf. vorkommen.

Die Erhebung dieser Verbrauchssteuer bedarf ministerieller Genehmigung, die immer nur auf Zeit erteilt wird. Die Rückvergütungssätze sind nach dem Ausbeuteverhältnis durch Verordnung bestimmt.

Die sämtlichen 42 unmittelbaren Städte erheben den Aufschlag; auch pfälzische Städte in beträchtlicher Zahl.

Die Einnahmen (abzüglich der Rückvergütungen, jedoch ohne die sonstigen Erhebungskosten) haben im Jahre 1905 betragen

in München (539)[1] 1 467 000 Mk., in Nürnberg (294) . 433 000 Mk.
„ Augsburg (95) . 326 000 „ „ Würzburg (80) . 170 000 „
„ Fürth (61 . . 75 000 „ „ Regensburg (49) 150 000 „

München, Augsburg und Regensburg erheben die Höchstsätze, Nürnberg, Fürth niedrigere, — das Verhältnis ist ungefähr 3 : 2. Auch bei Berücksichtigung dieses Umstandes ist das Erträgnis nach der Zahl der Bevölkerung ungleich. Dies hängt zusammen nicht nur mit den verschiedenen Trinksitten der Bewohner, sondern auch mit der verschiedenen Anziehungskraft der Städte für Fremde, insbesondere auch mit dem Vorhandensein eines ausgiebigen Hinterlandes.

Die Erhebung einer Verbrauchsabgabe für Wein ist bekanntlich reichsrechtlich nur in Weinländern zulässig; als solche gelten nur einzelne Gebiete von Bayern, insbesondere die Pfalz und Unterfranken. So erheben denn die pfälzischen Städte Weinaufschlag, von den fränkischen beispielsweise Würzburg, das auch aus alten Zeiten einen Branntweinaufschlag bezieht; die reine Einnahme aus ersterem betrug 1905 rund 40 000 Mk., aus letzterem rund 13 000 Mk.

Sonstige Verbrauchssteuern sind nicht von Erheblichkeit. Nur verdient Erwähnung, daß in Augsburg eine Abgabe auf Baumaterialien (Gips, Kalk, Zement, Floß- und Nutzholz) besteht, die 1905 rund 30 000 Mk. eingebracht hat.

[1] Vgl. Anm. S. 221.

Digitized by Google

Insgesamt haben im Jahre 1905 [1] 2698 Gemeinden (von 7995) Verbrauchssteuern in einem Betrag von 11506551 Mk.[2], erhoben sodaß 1,77 Mk. auf den Kopf der Bevölkerung treffen. München allein hat 2144185 Mk. erhoben, Nürnberg 1229904 Mk.; in diesen beiden größten Städten treffen 4,03 Mk., 4,01 Mk. auf den Einwohner; die durchschnittliche Belastung der Bewohner der 42 unmittelbaren Städte des Königreichs war 4,11 Mk., jene der mittelbaren Gemeinden des Königreichs 0,97 Mk. In der Pfalz ist die Belastung die niedrigste; dort treffen nur 0,60 Mk. auf den Einwohner; von den 708 Gemeinden der Pfalz kennen nur 16 Verbrauchssteuern, die aus denselben im Jahre 1905 526268 Mk. bezogen.

Was die künftige Entwicklung der Verbrauchssteuern anlangt, so kommt in Betracht, daß die Einführung nicht in Übung gewesener Verbrauchssteuern eines Landesgesetzes bedarf.

Auf dem bayrischen Städtetag zu Bamberg (1905) ist als Wunsch der Städte zum Ausdruck gelangt, es möchten die reichsgesetzlichen Beschränkungen der Besteuerung von Bier, Wein und Branntwein fallen.

In der Tat dürften zur Durchführung des Prinzips der Allgemeinheit der Steuern und auch aus anderen Erwägungen alkoholische Getränke eine stärkere Heranziehung vertragen, zumal in Bayern wenigstens der Bierpreis trotz der verhältnismäßig sehr hohen staatlichen und gemeindlichen Belastung ein niedriger ist.

Der Vorschlag, Verbrauchsabgaben nach dem Vorbilde Württembergs auch auf Gas und elektrische Energie einzuführen, fand vorerst keine Gegenliebe, ebensowenig der Gedanke, eine örtliche Abgabe auf Baumaterialien zu legen.

H. Direkte Gemeindesteuern (Umlagen).

Seit dem 1. Juli 1869 besteht in Bayern für die direkte Gemeindebesteuerung das reine Zuschlagssystem. Die frühere gemeindliche Autonomie und das Zweck-Steuersystem sind aufgehoben. Durch den Haushaltplan wird der Bedarf ermittelt; die Vergleichung dieses Bedarfs und des von der staatlichen Finanzbehörde mitgeteilten vermutlichen Solls der in den Gemeinden erhobenen Staatssteuern ergibt die Zahl der Umlagenprozente. Es muß jede der Staatssteuern gleichmäßig berücksichtigt werden; eine stärkere oder mindere Heranziehung einzelner Steuern ist ausgeschlossen.

[1] Vgl. Statistisches Jahrbuch des Königreichs Bayern 1907.

[2] Das Jahr 1903 hatte die geringste Einnahme der Jahre 1898—1905 mit 10981583 Mk. Der höchste Anfall war im Jahre 1900 mit 11569330 Mk. zu verzeichnen.

Digitized by Google

Einer Genehmigung bedarf die Umlagenfestsetzung nicht. Die Staatsaufsichtsbehörde ist auch bei noch so hohen Umlagesätzen nicht in der Lage, auf stärkere Erschließung anderer Einnahmequellen zu dringen, abgesehen von den wenigen Fällen, in welchen die Erhebung von Abgaben gesetzlich geboten ist. Eher ist die Regierung in der Lage, auf eine Erhöhung der Umlagen zu dringen, wenn nämlich die Gemeinden solche Ausgaben nicht oder nicht in genügender Höhe in den Voranschlag einstellen, welche einer gesetzlichen Verpflichtung entspringen.

Im ganzen und großen genießen die Gemeinden große Freiheit, wie ja auch bei Aufnahme von Anleihen hinsichtlich der Frage, ob die Ausgaben sich zur Deckung durch Anleihen eignen und hinsichtlich der Tilgungssätze bisher nur geringer Einfluß geübt wurde.

Umlagenpflichtig sind alle diejenigen, welche in der Gemeinde mit einer direkten Steuer angelegt sind, auch wenn sie nicht im Gemeindebezirke wohnen.

Es ist erforderlich, die einzelnen Steuerarten einer kurzen Erörternng zu unterziehen.

1. Die Grundsteuer ist eine direkte „Staatsauflage von Grund und Boden"; ihr Maßstab ist der mitteljährige Ertrag, der gewonnen wird aus dem Flächeninhalt und der natürlichen Ertragsfähigkeit; hierbei kommen bei allen Kulturarten nur die Hauptprodukte in Betracht; dafür bleiben auch die Gewinnungskosten mit Ausnahme des Aufwandes für Saatkorn außer Ansatz. Zu diesem Behufe wurde das Land vermessen und seine Ertragsfähigkeit durch Einreihung in Bonitätsklassen ausgedrückt.

Man fragt, wieviele Achtel Scheffel (= 27,8 l) Korn (Roggen) von einem Tagwerk (3400 qm) mitteljährig gewonnen werden; andere Fruchtgattungen werden nach bestimmtem Verhältnis in Korn umgerechnet.

Grundlegend ist die natürliche Lage und Bodenbeschaffenheit des Grundstücks, die Betätigung „gemeinüblichen Wirtschaftsfleißes", das mittlere Ernteergebnis und eine gleiche, das dritte Jahr als Brachjahr behandelnde Wirtschaftsmethode[1]. Die Bonitätsklasse wird in Gulden ausgedrückt.

Tagwerksflächen vermehrt durch die Bonitätszahl ergibt die Steuerverhältniszahl.

Von der Einheit dieser Verhältniszahlen wurden bis vor kurzem 8,4 Pf., von 1905 an 7,6 Pf. erhoben, also je 0,076 Mk. von je 1,71 Mk. oder 4,44 % des so ermittelten Ertrags. Die zur Durchführung

[1] S. Denkschrift der bayrischen Staatsregierung zur Steuerreform vom 31. Mai 1906 S. 6.

Digitized by Google

des Gesetzes erforderlichen Arbeiten wurden nach Regierungsbezirken in den Jahren 1837—1868 durchgeführt[1].

Im Jahre 1837/38 hat die Grundsteuer in Bayern aufgebracht 7 850 410 Mk. = 69,59 % des gesamten Betrages der direkten Steuern, im Jahre 1904 11 301 388 Mk. = 28,12 %, im Jahre 1905 10 249 060 Mk. = 25,56 % der gesamten direkten Steuern.

Daß die bayrische Grundsteuer veraltet ist, und bei den seit der Katasteraufstellung in so vielen Beziehungen so wesentlich geänderten wirtschaftlichen Verhältnissen sehr ungleich belastet, wird allgemein zugestanden. Die Gemeinden sind infolge der gänzlichen Vernachlässigung des Wertes der Grundstücke als Bemessungsgrundlage und infolge der absoluten Fesselung an die Staatssteuer außerstande, die große Steuerkraft, welche im Besitze von Grundstücken im Erweiterungsgebiet einer Stadt, eines städtischen Vorortes, eines Badeortes, eines Kurplatzes usw. ruht, irgend zu erfassen. Es ist gar nicht selten, daß vermögliche Leute Grundstücke als Sparanlage für die Kinder usw. erwerben, oder spekulationshalber einen großen Teil ihres Vermögens in Grundstücken anlegen. Die Gemeinde, deren Entwicklung die Werte geschaffen hat, erhält von solchem Vermögen wenige Pfennige Jahresbeitrag; beim Verkauf ist sie auf ½ % des Wertes in Form der Besitzwechselabgabe (s. o.) beschränkt und wenn der Verkäufer seine Gelder, wie gar nicht selten, in einer anderen Gemeinde genießt, so erlangt sie auch später keinerlei Ersatz für die ihr entgangene Steuerkraft; aber auch wenn die realisierten Werte in der Grundstücksgemeinde genossen werden, so ist in der späteren Besteuerung von Renten kein Ersatz für jenen Entgang zu erblicken. Einen Versuch, diesen Mißstand zu beseitigen, machte die Regierung im Jahre 1903, indem sie in einzelnen vom *Staat* zu bestimmenden Gemeinden eines vom Tausend des Wertes unbebauter Grundstücke erheben und das Erträgnis zwischen Staat und Gemeinde teilen wollte; die Vorlage wurde aber in der ersten Kammer abgelehnt. —

Die Steuer trifft den Ertrag. Das aus Grundeigentum stammende „Einkommen" wird vom Staate oder der Gemeinde steuerlich als solches nicht erfaßt; ebenso nicht der Wert des Grundstücks.

Für die Gemeindebesteuerung kommt lediglich die Lage des Grundstückes *in* der Gemeinde in Betracht. Diejenige Gemeinde, in welcher der

[1] Die Grundflächen der Häuser und Höfe werden in die Klasse der besten Grundstücke der Ortsflur eingereiht.

Digitized by Google

Ertrag verzehrt wird (Wohnsitzgemeinde), hat keinen Anteil. Über „Umlagenfreiheit" vergleiche das bei der „Haussteuer" Bemerkte.

2. Die Haussteuer trifft die Nutzung der Häuser. Maßstab ist die Mietertragsfähigkeit. Der Mietertrag wird gefunden durch Feststellung der Mietzinse unter Angleichung unvermieteter Teile (Mietsteuer); wo solche Anhaltspunkte fehlen, also insbesondere in rein landwirtschaftlichen Gemeinden, in einem Ansatz nach der Fläche des Hauses samt Hof (Arealsteuer). Die Steuer beträgt seit langen Jahren kraft finanzgesetzlicher Bestimmung 3,85 Mk. von hundert Mark der Miete.

Am Schlusse des Jahres 1905 waren in 7503 Gemeinden 709 963 Gebäude nach der letzteren Art mit 774 445 Mk. Steuer veranlagt, während in 601 Gemeinden 262 745 Gebäude mit 8 513 151 Mk. Mietsteuer herangezogen waren.

Die einmal festgesetzten Werte bleiben solange Grundlage der Steuer, bis eine Mietssteuerrevision eintritt; dies kann von zehn zu zehn Jahren geschehen; eine Revision ist aber bisher nur in ganz seltenen Fällen (einmal in München) verfügt worden. Da die Regelung der Steuer bei den älteren Gebäuden auf den Feststellungen der Jahre 1875—1880 beruht, während neue Gebäude und neue Gebäudeteile, auch wesentliche Umbauten, nach der Vollendung eingeschätzt wurden, so ist ohne weiteres die Ungleichheit und Unbrauchbarkeit der Grundlagen dieser Steuer ersichtlich.

Irgend welche Absetzungen von den Mietbeträgen, etwa für Nebenleistungen, für Unterhalt, für Abnützung, Leerstehen von Wohnungen finden nicht statt; selbstverständlich bleiben auch Schulden unberücksichtigt.

Das Haussteuer-Soll[1] beträgt am Schlusse 1905 in den 56 „größeren Städten des Königreichs" (d. i. in den 42 unmittelbaren rechtsrheinischen und den 14 pfälzischen Städten über 5000 Einwohner), welche 1905 zusammen 1 938 356 Einwohner = 29,7 % der Einwohner des Königreichs zählten, 7 525 879 Mk.; im Jahre 1905 ist in ihnen der Anteil der Haussteuer an dem gesamten Steuersoll dieser Städte 33 % gewesen; daraus ist schon zu erkennen, welche Widerstände die Absicht einer Umlagenerhöhung bei der so gänzlich ungenügenden Steuergrundlage auslösen wird. Die Staatsregierung hat seit Dezennien eine Erhöhung der Staatssteuer ängstlich vermieden. Eine Änderung des Haussteuergesetzes wird von den Beteiligten mit allem Nachdruck verlangt; freilich schießen die Wünsche nicht selten über das Ziel hinaus und verlangen auch Gestattung des Schuldzinsenabzuges. Die Gemeinden ihrerseits sind vermöge

[1] Steuerstatistik in der Zeitschrift des K. bayr. stat. Bureaus Jahrgang 1907 Heft 1 u. 2.

Digitized by Google

der absoluten Bindung außer Stande, auch nur die gröbsten Härten zu beseitigen.

Die Freiheit von Grund- und Haussteuern ist durch die Gemeindeordnungen geregelt. Nicht herangezogen werden Schlösser und Gärten der Zivilliste und des Königs, Gebäude und Grundstücke, welche unmittelbar zu Zwecken des Staates, der Gemeinde, des Gottesdienstes, des öffentlichen Unterrichts und der öffentlichen Wohltätigkeit dienen. Auch die Eisenbahnen und Posten werden in ihrem ganzen Umfange als unmittelbar Staatszwecken dienend angesehen[1]. Somit sind die Amts- und Landgerichtsgebäude, Gefängnisse, Rentämter, die Eisenbahngebäude usw. umlagenfrei, während die städtischen Verwaltungsgebäude haussteuerpflichtig sind.

Die Steuer trifft den „Ertrag"; das aus dem Nutzen des Hauses fließende „Einkommen" wird als solches von Staat und Gemeinde steuerlich nicht erfaßt, ebenso nicht der Wert des Hauses. —

Die Haussteuer wird veranlagt in der Gemeinde der belegenen Sache. Diejenige Gemeinde, in welcher der Ertrag verzehrt wird (Wohnsitzgemeinde), hat keinen Anteil.

Die Gemeinde hat keinerlei Möglichkeit, irgend etwas zu ändern; insbesondere kann sie nicht die Besteuerung der Häuser nach dem gemeinen Wert durchführen.

3. Die Gewerbsteuer trifft die im Lande betriebenen Gewerbe einschließlich des Bergbaues, der Steinbrüche, aber ausnahmlich der Land- und Forstwirtschaft. Nichtbayrische Gewerbebetriebe, deren Ertrag in Bayern verzehrt wird, sind umlagenfrei[2]. Die Steuer zerfällt in die Normal- und Betriebsanlage. Die erstere soll eine Abgabe sein, die unabhängig von den Betriebsergebnissen zu leisten ist; unter Umständen wird aber von ihrer Erhebung ganz oder teilweise abgesehen.

Die Normalanlage ist in 3 bis 4 Klassen abgestuft, „je nach dem größeren oder geringeren Umfange des Betriebs" und nach besonderen gesetzlichen Weisungen. Das Soll für 1906/07 sieht eine Normalanlage von rund 2788600 Mk. vor; da die ganze Steuer 12181600 Mk. ergibt, so fällt auf die Normalanlage nicht ganz 23 % der Gesamtsteuer.

---

[1] In Preußen sind die Bahnhofsgebäude, Güterschuppen und sonstige dem Gewerbebetrieb dienenden Gebäude der Staatseisenbahnverwaltung nicht grundsteuerfrei. Noll, Kommunalabgabengesetz. S. 61.

[2] Wenigstens, soweit der in Bayern Wohnende Inhaber, Handelsgesellschafter usw. ist; anders, wenn der Ertrag in Form von Dividenden nach Bayern fließt; diese unterliegen der Kapitalrentensteuer

Digitized by Google

Zu bemerken ist hierbei, daß die erhöhte Steuer auf die Warenhäuser (s. u.) in Form der Erhöhung der Normalanlage auferlegt wird, sodaß bei gewöhnlichen Gewerben das Durchschnittsverhältnis 23 : 77 für Normal- und Betriebsanlage nicht voll zutrifft.

Die Betriebsanlage soll mehr den Ertrag im engeren Sinne treffen. Sie wird gewonnen entweder nach äußeren Merkmalen oder nach dem Reinertrag.

Im ganzen werden im Jahre 1906/07 250 792 Pflichtige noch nach äußeren Merkmalen veranlagt; die Betriebsanlage für dieselben ist 621 563 Mk., die Normalanlage 696 564 Mk., die Gesamtsteuer 1 318 127 Mk., d. i. 5,26 Mk. auf den Kopf des Pflichtigen. Äußere Merkmale sind beispielsweise die Zahl der Gehilfen und Arbeiter, des geschlachteten Viehes, die Menge der Erzeugnisse, des verkauften Bieres, die Zahl und Art der Maschinen usw. usw.

Nach dem Reinertrag wird veranlagt, wo dies im Steuertarif besonders vermerkt ist, oder wo bei Anwendung der äußeren Merkmale ein „zu hoher oder zu niedriger Steuersatz" sich ergeben würde. Im ganzen sind hiernach 115 215 Pflichtige veranlagt; sie bezahlen 2 092 000 Mk. Normal- und 8 771 000 Mk. Betriebsanlage für 418 Millionen Mark Ertrag; die durchschnittliche Steuerbelastung eines solchen Pflichtigen entspricht — die Normalanlage eingerechnet — 2,6 % des Ertrags. In den 28 Städten des Königreichs, welche über 15 000 Einwohner zählen, welche von der Gewerbsteuer allein 8 288 000 Mk. aufbringen, überwiegen die nach dem Ertrag der veranlagten Geschäfte dergestalt, daß von der Betriebsanlage über 6½ Millionen Mark Steuer auf diesem und etwa ¼ Million Mark Steuer auf äußeren Merkmalen beruhen, während fast 1½ Millionen auf die Normalanlagen entfallen.

Der Ertrag nun, wie ihn das Gesetz zu Grunde gelegt, nähert sich stark dem Einkommen-Begriff. Von den Einnahmen dürfen u. a. abgezogen werden alle Unterhaltungskosten, die Kosten für Versicherung, die Grund- und Haussteuer nebst Umlagen, der Betrag der uneinbringlichen und eine Quote für zweifelhafte Geschäftsaußenstände, dann Zinsen und Vergütungen, welche der Gewerbeinhaber infolge der Gründung, Erweiterung oder Erwerbung des Geschäftes, oder für zum Geschäftsbetrieb geliehene und verwendete Kapitalien zu leisten hat.

Auch können persönliche Verhältnisse zu Steuerbefreiungen und Steuerminderungen führen.

Der Ertrag wird in progressiven Sätzen herangezogen. Bei 1000

Digitized by Google

Mk. ist der Satz etwa $^3/_{10}$ %, bei 10000 Mk. $2^1/_{10}$ %, zwischen 30000 und 40000 Mk. wird der Höchstsatz von $3^1/_2$ % erreicht[1].

Der Staat unterwirft sich der gemeindlichen Besteuerung für seine Gewerbebetriebe; als solche gelten z. B. die königliche Bank in Nürnberg und deren Filialen, dann das Hofbräuhaus zu München. Dagegen werden die Verkehrsanstalten nicht als Gewerbebetriebe erachtet und sind daher steuerfrei.

Die gemeindlichen Betriebe unterliegen der staatlichen Besteuerung. Was als solcher Betrieb nicht zu gelten hat, wird im Gesetz nicht bestimmt.

In der Gemeindeumlage aus der Gewerbesteuer empfängt die Gemeinde eine Art partieller gemeindlicher Einkommensteuer; und zwar erhält diese die Betriebsgemeinde, während die Wohnsitzgemeinde leer ausgeht. Mehrere Betriebsgemeinden haben nach nicht einwandfreien Bestimmungen zu teilen.

Der gewerbliche Ertrag als solcher wird zu einer besonderen Gemeindesteuer nicht herangezogen. Wenn an ihm ein Dritter in Form von Zinsen beteiligt ist und hierdurch der steuerbare Ertrag sich mindert, so erhält die Betriebsgemeinde für diesen Teil des Ertrags nur die Umlage aus der „Normalanlage". Wenn ein Ertrag im Sinne des Gesetzes nicht erzielt wird, so kann wiederum nur die oft sehr magere Normalanlage mit Zuschlägen belastet und selbst diese kann ermäßigt oder erlassen werden. Dafür, daß gewerbliche Betriebe größere Arbeitermengen beschäftigen und hieraus den Gemeinden große Lasten erwachsen, oder daß Betrieben aus dem Gemeindeleben Sondervorteile zugehen, findet ein Ausgleich in keiner Weise statt. —

Die Werte des gewerblichen Vermögens werden nicht besteuert. —

Irgendwelche gemeindliche Sonderbesteuerung oder durch die Verhältnisse des Ortes gerechtfertigte Umgestaltung der Gewerbsteuer ist unzulässig.

Bayern kennt auch die sogenannte Warenhaussteuer. Sie ist obligatorisch (Art. 23 des Gewerbsteuergesetzes) und wird so bemessen, daß die „Normalanlage" erhöht wird dergestalt, daß nicht weniger als $^1/_2$ % und nicht mehr als 3 % des Geschäftsumsatzes als Steuer fließen. Innerhalb dieser Grenzen entscheidet das Ermessen des Steuerausschusses. Die Steuer geht in die Staatskasse wie eine ordentliche Gewerbsteuer; sie wird daher ebenso mit Umlagen belastet.

Die preußische Betriebssteuer ist in Bayern unbekannt. Bierwirte werden in der Hauptsache nach der Menge des verzapften Bieres herangezogen.

[1] Hierzu noch die „Normalanlage"; s. oben.

Digitized by Google

Im Umherziehen ausgeübte Gewerbe unterliegen einer besonderen Gewerbsteuer und gemeindlichen Zuschlägen. Sie erbrachte im Jahre 1905 220 239 Mk., von welchen 44 000 Mk. in den erwähnten größeren Städten anfielen.

Die Gewerbsteuer steht ihren Erträgnissen nach in den bayrischen Städten an erster Stelle. Sie hatte in den oben erwähnten 56 Städten im Jahre 1905 ein Steuersoll von 8 013 540 Mk., ein Umlagensoll von 10 638 249 Mk. = 35,1 % des Gesamtsolls in diesen Städten.

4. Die Einkommensteuer ist eine Ertragssteuer auf Lohnarbeit, wissenschaftliche und künstlerische Beschäftigung, Verpachtung von Ökonomiegütern und von Gewerben, Besoldungen, Pensionen, Leibrenten, Präbenden und ähnlichen Bezügen. Der Steuersatz ist ziemlich mäßig. Eine untere Grenze besteht nicht; wer unter 500 Mk. Einkommen erzielt, bezahlt 50 Pf., bei 1000 Mk. beträgt die Steuer etwa $^3/_{10}$ %, bei 3000 Mk. etwa $^8/_{10}$ %, bei 5000 Mk. 1 %, bei 10 000 Mk. $1^1/_2$ %, bei 30 000 Mk. rund 2 %, bei 60 000 Mk. rund 3 %; damit ist der höchste Steuersatz erreicht.

Betriebskosten sind abzugsfähig, Schuldzinsen nicht.

Personen unter 18 Jahren werden aus dem Arbeitsverdienste nicht besteuert, weibliche Personen nur, wenn sie mehr als 500 Mk. Einkommen haben; männliche, welche weniger als 500 Mk. verdienen, werden auf Antrag befreit.

Eine Anzahl sonstiger Befreiungen ist gesetzlich ausgesprochen.

Für 1904/07 sind in Bayern veranlagt 674 015 Pflichtige mit einem Einkommen von 748 071 000 Mk. und einer Steuer von 3 736 600 Mk. Die durchschnittliche Steuer ist somit 5,50 Mk.; mehr als die Hälfte der veranlagten Personen bezahlt zwischen 50 Pf. und 2 Mk. Steuer. Der Gesamtsollanfall der Steuer in den erwähnten 56 Städten war 1905 2 742 842 Mk., an Umlagen 3 664 927 Mk. = 12 % des Gesamtanfalls dieser Städte.

Die Steuer wird veranlagt am Wohnsitz bezw. an dem Orte des gewöhnlichen Aufenthalts.

Die Gemeinde, in welcher das Einkommen erarbeitet wird, hat keinen Anteil, wenn sie nicht auch Wohnsitzgemeinde ist; ist die Arbeitsgemeinde zugleich Wohnsitzgemeinde, so schließt sie hinsichtlich eines „Dienseinkommens" andere Gemeinden aus. Im übrigen bestehen bei mehreren Wohnsitzen Wahlrechte.

5. Die Kapitalrentensteuer ist eine Ertragssteuer auf Zinsen,

Digitized by Google

Renten, Dividenden und ähnliche Vergütungen für Kapitalhingabe, jedoch mit einkommensteuerartigem Charakter.

Der Steuerfuß ist hoch; er ist $1^1/_2$ % schon bei einer Rente von 70 Mk., 2 % bei einer solchen von 100 Mk., $2^1/_2$ % bei einer solchen von 400 Mk., 3 % bei 700 Mk., $3^1/_2$ % bei 1000 Mk., $3^3/_4$ % bei 30000 Mk., 4 % bei 100000 Mk.

Schuldzinsen und Passivrenten können abgezogen werden (so auch die Zinsen von Hypotheken, welche auf des Rentners Haus lasten), ferner die einem steuerbaren Kapitalrentenbezug durch besondere Titel nachweislich auferlegten privatrechtlichen Lasten.

Eine Reihe von Befreiungen und Erleichterungen ist vorgesehen. Auch ist der Rentenertrag des Gewerbeinhabers aus den in seinem Gewerbe angelegten Betriebskapitalien oder aus den zum Zwecke des gewerbsmäßigen Umsatzes erworbenen umlaufenden Papieren oder Wechselkapitalrenten steuerfrei.

Veranlagt waren 1906/07 175251 Personen aus 202 Millionen Renten mit einer Steuer von 6453000 Mk., das ist mit durchschnittlich 3,19 % der Renten.

Besondere Bestimmungen sind getroffen für die Besteuerung von Bayern, welche außerhalb Bayerns leben, und von Nichtbayern, welche in Bayern leben.

Steuerpflichtig ist jeder am Orte seines Wohnsitzes bezw. gewöhnlichen Aufenthalts. Bei mehreren Wohnsitzen besteht beschränktes Wahlrecht.

In den 56 erwähnten Städten betrug der Sollbetrag der Steuer im Jahre 1905 4315084 Mk., jener an Umlagen 5510689 Mk. = 18,9 % des Gesamtanfalls dieser Städte.

III.

Die Höhe der Steuern in den bayrischen Gemeinden.

Über die Finanzen der bayrischen Städte liegen nur wenige Erhebungen vor. Insbesondere ist es nicht möglich, über die Einnahmen an Gebühren, Lustbarkeitsabgaben usw. nähere Aufschlüsse zu erlangen.

Die Gemeindeumlagen sind in starkem Steigen begriffen. Im Jahre 1876 ist der Durchschnitt der Umlageprozente noch 71 gewesen, 1903 aber 118, und wenn man nur die unmittelbaren Städte berücksichtigt, so ist der Durchschnittssatz von 71 % auf 125 % gestiegen. Seit 1903 ist ein weiteres Steigen unverkennbar. Im Jahre 1905 erhoben Kaiserslautern 212 %, Ludwigshafen, Neustadt, Pirmasens je 200 %,

Digitized by Google

Schweinfurt 180 %, Kempten 170 %, Amberg, Nördlingen, Passau je 150 %, Frankenthal 140 %, Hof 135 %, München, Fürth, Würzburg 130 %, Nürnberg 125 %, Augsburg 120 %. Im Jahre 1907 haben wiederum einige Städte, wie München, Nürnberg, Fürth, ihre Umlagenprozente erheblich gesteigert.

Wie oben bemerkt, ist der Umlagensatz für alle Steuergattungen kraft gesetzlichen Zwanges der gleiche. Im Jahre 1905 trafen in 56 Stadtgemeinden (42 unmittelbaren Gemeinden und 14 Städten der Pfalz über 5000 Einwohner) 35,1 % des gesamten Steuersolls auf die Gewerbe-, 33 % auf die Haus-, 18,9 % auf die Kapitalrenten-, 12 % auf die Einkommen-, 1 % auf die Grundsteuer.

1905 trafen in den genannten 56 Städten auf den Kopf der Bevölkerung durchschnittlich

11,8 Mk. an Staatssteuern,
15,3 „ „ Gemeindeumlagen.
3,7 „ „ Verbrauchssteuern.

An Gemeindeumlagen trafen die höchsten Beträge an Prozenten und auf den Kopf in den pfälzischen Industriestädten, die am wenigsten Verbrauchssteuern erheben, nämlich

	Umlagen: auf den Kopf	in Prozenten	Verbrauchssteuern: auf den Kopf
in Frankenthal (18)[1] . .	23,6 Mk.	140 %	0,0 Mk.
„ Kaiserslautern (52) . .	15,1 „	212 %	1,1 „
„ Ludwigshafen (72) . .	25,0 „	200 %	1,6 „
„ Neustadt a. H. (19) .	21,7 „	200 %	0,7 „
im rechtsrheinischen Bayern folgen der Größe nach:			
München (539)	21,8 Mk.	130 %	4,0 Mk.
Nürnberg (294)	14,1 „	125 %	4,0 „
Augsburg (95)	15,5 „	120 %	6,2 „
Würzburg (80)	15,8 „	130 %	5,8 „
Fürth (61)	14,4 „	130 %	3,3 „
Regensburg (49)	—[2]	—[2]	5,0 „
Bamberg (45).	10,9 „	110 %	3,5 „

[1] Die eingeklammerten Zahlen bedeuten die Einwohnerzahlen in Tausenden im Dezember 1905.

[2] Ist wegen der besonderen Gestaltung der „Schulumlagen" nicht vergleichbar.

Digitized by Google

Die pfälzischen Städte haben neben den Gemeindeumlagen auch noch Distrikts- und Kreisumlagen aufzubringen, die rechtsrheinischen Städte noch Kreisumlagen.

Wenn auch die Zahlen auf den Kopf der Bevölkerung ein schlechtes Vergleichsmittel sind, so dürfte doch der Schluß zulässig sein, daß die durchschnittliche Belastung der bayrischen Städte keine höhere ist, als jene der preußischen. Der Grund, warum so sehr über Steuerdruck geklagt wird, muß in der Beschaffenheit dieser Steuern liegen.

IV.

Würdigung des bayrischen Steuersystems.

1. Die freilich historisch erklärbare unvollkommene Ausbildung des Staatssteuersystems in Bayern (vgl. insbesondere Wagner, Finanzwissenschaft Teil IV S. 138 ff. und S. 833 ff.) wirkt auf die Gemeindesteuern zurück. Das bayrische System ist systemlos. Die ungleiche Belastung wird trotz der bei einzelnen Steuerarten mäßigen Steuerhöhe sehr empfunden und verstärkt die Mängel der eines systematischen Baues vom gemeindepolitischen Standpunkt gänzlich baren Gemeindesteuern.

2. Infolge des starren Zuschlagsystems und der gänzlichen Unfreiheit der bayrischen Gemeinden ist jede Berücksichtigung örtlicher Verhältnisse, insbesondere wirtschaftlicher Verschiedenheiten unmöglich.

a) Vor allem ist unmöglich, diejenigen Berufsgruppen steuerlich voraus zu belasten, welche durch gemeindliche Einrichtungen und Unternehmungen wirtschaftlich entlastet werden.

Wenn man in dem Ertragssteuer-Charakter der Haussteuer eine solche Vorausbelastung erblicken wollte, so würde infolge der absoluten Gleichheit der Zuschläge zu allen Steuern doch jede Berücksichtigung des verschiedenen Umfanges der in den einzelnen Gemeinden getroffenen Einrichtungen, deren Kosten und der durch Gebühren bereits bewirkten Vergeltung des Aufwandes unterbleiben müssen.

Eine Vorausbelastung des Gewerbes und des Handels ist auch in der rohesten Form unmöglich, weil die Gewerbsteuer überwiegend den Charakter einer Einkommensteuer angenommen hat. Die Gemeinde hängt im wesentlichen steuerlich ausschließlich von der Höhe des dem Inhaber des Betriebes verbleibenden Reinertrags ab; das schließt jede Heranziehung zu den besonderen Leistungen der Gemeinde aus.

Das Recht, Vorausbelastungen aufzuerlegen, wäre aber umso notwendiger, als auch die Erhebung der Gebühren und örtlichen Abgaben nicht

Digitized by Google

genügend geordnet ist, sodaß die Gemeinde bei Übernahme von Aufgaben, welche bisher den Einzelnen oblagen, gezwungen sein kann, die entstehenden Lasten unter Entlastung der bisher Pflichtigen den gesamten Steuerzahlern aufzuerlegen.

b) Unmöglich ist die Rücksichtnahme auf besondere wirtschaftliche Verhältnisse einzelner Berufsgruppen und auf die Beziehungen zwischen diesen Gruppen zu den in der einzelnen Gemeinde vorwiegenden gemeindlichen Aufgaben.

Die Gemeinden müssen z. B. die Mieterträgnisse[1] der sämtlichen Häuser in gleicher Proportion belasten, ohne das Maß der Abnützung des Hauses, die Sicherheit des Eingangs und die Nachhaltigkeit der Erträgnisse und die wirklichen Anfälle berücksichtigen zu können; sie sind außerstande, höhere oder niedrigere Steuersätze einzuführen, geringe Einkommen außer Besteuerung zu lassen, persönliche Verhältnisse zu berücksichtigen, — auf der anderen Seite auch im Hinblick auf die engen Beziehungen bestimmter Erwerbsgruppen zur Gemeinde, diese Gruppen stärker heranzuziehen. Die Beziehungen, welche der Staat zwischen den Erwerbsgruppen und sich angenommen hat und nach welchen er die Staatssteuern bemessen hat(?), müssen von den sämtlichen Gemeinden des Königreichs als auch für das Verhältnis der in der Gemeinde Steuerpflichtigen zur Gemeinde geltend hingenommen werden.

3. Das Maß der Heranziehung zu den Gemeindesteuern erscheint als ein willkürliches.

Wenn der Ertrag aus Häusern nach 3,85 % der angenommenen Roheinnahme, gleichviel wie hoch oder niedrig dieselbe ist, die Kapitalrenten nach vorwiegend 3 bis 4 %, das Gewerbe zu etwa $^1/_8$ ohne Rücksicht auf den Ertrag, zu etwa $^4/_8$ nach vorwiegend 1 bis 3 % des Reinertrages belastet wird, so sucht man vergebens nach einem das Ganze beherrschenden Grundgedanken.

Der Steuergrundsatz der stärkeren Heranziehung des „fundierten Ertrags" ist bei der Gewerbsteuer nahezu gänzlich vernachlässigt, bei der Haus- und Kapitalrentensteuer ungenügend und ungleichmäßig verwertet.

4. Die Gemeindebesteuerung ist weder eine solche nach Leistungsfähigkeit, noch eine solche nach dem Ertrage, noch eine solche nach dem Vermögen, noch etwa so gestaltet, daß in dem gewählten Steuermaße die verschiedenen Rücksichten sich verbinden. Vielmehr wird bei der einen

[1] Daß die zeitliche Feststellung derselben eine sehr verschiedene ist, wurde oben eingehend dargelegt.

Digitized by Google

Steuer mehr von der Leistungsfähigkeit, bei anderen mehr von der Ertragsfähigkeit ausgegangen, aber ohne jede organische Durchbildung und insbesondere ohne Berücksichtigung des für die Gemeindebesteuerung systematisch Notwendigen.

Davon, daß die Leistungsfähigkeit das Rückgrat der Besteuerung bildet, ist keine Rede. Jede Umlagenerhöhung wirkt auch auf Brutto-Ertragssteuern und steigert deren Mängel bis ins Unerträgliche.

5. Das jedes „System" ausschließende Chaos wird noch gesteigert infolge der Widersprüche der Steuergrundlagen mit der Wirklichkeit; vgl. das oben zur Haus- und Grundsteuer Bemerkte; auch bei der Gewerbesteuer steht die Normalanlage nicht immer im Einklang mit der Wirklichkeit, über welche sich auch die Besteuerung nach äußeren Merkmalen nicht selten hinwegsetzen muß.

6. Der Anspruch der Gemeinde auf steuerliche Beteiligung an dem gesamten in ihr bewirkten Erwerbe ist nur verwirklicht bei der Haus- und Grundsteuer. Bei der Gewerbesteuer kann infolge des Schuldzinsenabzuges der Erwerb sich dem Zugriff entziehen, bei der Einkommen- und Kapitalrentensteuer sind andere Momente als der Ort des Erwerbs maßgebend. Umgekehrt sieht sich die Wohnsitzgemeinde ohne genügende Berücksichtigung, insbesondere wenn das Einkommen auf Haus- und Grundbesitz und Gewerbebetrieb beruht. Die steuerliche Beteiligung mehrerer Gemeinden an dem nämlichen Betriebe ist unvollkommen geregelt. —

Durch alle diese und andere Mängel ist bei sehr vielen Pflichtigen das lebhafte Gefühl unbilligen Steuerdruckes und ungleicher Behandlung hervorgerufen worden. Es zeigt sich daher lebhafter Widerstand gegen die Erhöhung der Umlagensätze. Das Beispiel der Staatsregierung, die sich durch lange Jahre gehütet hat, die Steuersätze trotz des wachsenden Bedarfes zu erhöhen, wirkt hierbei anregend. Die Folge ist, daß die Finanzverwaltung bayrischer Städte, trotzdem die Steuerkraft an sich eine nicht ungünstige ist, mitunter zu Mitteln zu greifen genötigt ist, welche zwar die Erhöhung der Umlagen verhindern oder vermindern, die aber in der Zukunft zu einer umso stärkeren Erhöhung der direkten Grundsteuern führen müssen und die überdies die dauernde Konkurrenzfähigkeit der bayrischen Städte namentlich mit den anderen deutschen Städten gefährden.

Hierher gehört:

a) die anlehensweise Deckung von Ausgaben für Einrichtungen, die zwar längere Zeit einem gemeindlichen Zwecke dienen, aber sich an Zahl in kurzen Zeitperioden wiederholen und wirkliche Renten nicht abwerfen;

Digitized by Google

b) die Wahl eines niedrigen Tilgungssatzes bei Anlehen ohne hinreichende Unterscheidung zwischen rentierlichen und nichtrentierlichen Zwecken;

c) die Hinausschiebung des Beginns der Tilgung von Anlehen ohne Bildung von Tilgungsfonds;

d) die Verwertung der gesamten oder fast der gesamten Betriebsüberschüsse gewerbeähnlicher gemeindlicher Unternehmungen ohne genügende Reserven, welche der wirtschaftlichen Entwertung Rechnung tragen;

e) die Unterlassung der Ansammlung von Fonds für Ausgaben, welche in der Gegenwart beschlossen, in ihrer vollen Höhe aber erst in der Zukunft anfallen werden.

Hierzu kommt noch eine erklärliche Scheu, neue Einrichtungen zu treffen, welche nicht in den Pflichtenkreis der Gemeinde fallen und die Ausgaben der Gemeinde steigern können. Infolge hiervon geht man manchmal nur mit großen Bedenken insbesondere an sozialpolitische Aufgaben der Gemeinde heran.

Dem gegenüber ist nur ein Vorteil dem bayrischen Umlagenwesen nachzurühmen, jener der Einfachheit der Steuerfestsetzung und Verwaltung. Allein dieser Vorteil ist nicht ausschlaggebend gegenüber den gerügten Mängeln. Außerdem muß infolge der Heranziehung auch sehr niedriger Einkommen und Erträge gerügt werden, daß die Zahl der Pflichtigen und damit auch das Rückstands- und Beitreibungswesen allzu umfänglich ist. So hat Fürth mit wenig mehr als 60000 Einwohnern im Jahre 1906 rund 20700 Steuerpflichtige aufzuweisen gehabt: 1500 aus der Grundsteuer, 2075 aus der Haussteuer, 4300 aus der Gewerbesteuer, 1900 aus der Kapitalrentensteuer und 10900 aus der Einkommensteuer.

Auch erwächst aus der schematischen Einfachheit der Steuerfestsetzung die Gefahr, daß die hierzu Berufenen zu wenig das wirtschaftliche Gefüge der Bevölkerung erforschen und sich nicht genügend über die Steuerordnung, wie sie sein sollte, Rechenschaft ablegen.

V.

Reformgedanken.

Die bayrische Staatsregierung hat die Unhaltbarkeit der gegenwärtigen Staatsbesteuerung eingesehen und plant eine Reform, welche die bayrischen Städtetage seit 10 Jahren unaufhörlich fordern. Eine Denkschrift über die Reform ist zu Ende Mai 1906 dem Landtag vorgelegt worden. Die Reform soll in zwei Stadien zerfallen. Sogleich soll die allgemeine Einkommensteuer eingeführt werden, die Er-

Digitized by Google

tragssteuern sollen aber unter teilweiser Umgestaltung, von der aber Haus- und Grundsteuer ausgenommen bleiben, mit verringertem Ansatz beibehalten werden.

Im zweiten Stadium sollen diese Ertragssteuern entweder reformiert, oder durch Vermögenssteuern oder etwas anderes ersetzt werden.

Die Gemeinden werden im ersten Stadium auf die stärkere Erfassung der Ertragssteuern verwiesen; auch sollen sie Zuschläge zur Staatseinkommensteuer, jedoch nur in beschränktem Umfange erheben dürfen. Auch soll den Gemeinden die Hundesteuer ganz, dann die Wanderlager- und Warenhaussteuer überwiesen und die Einführung einer Wertzuwachsabgabe gestattet werden.

Die bayrischen Städte haben sich gegen die geplante Reform, insbesondere wegen des Fehlens eines verbindlichen Gesamtplanes und wegen der Gefahr, daß bei dem großen Staatsbedarf der Zeitpunkt des zweiten Stadiums in unabsehbare Ferne gerückt werden kann, ablehnend verhalten. Da Gesetzentwürfe noch nicht vorliegen und die Stellung der ausschlaggebenden Partei des Landtages, des Zentrums, noch nicht feststeht, so soll eine Besprechung des Reformplanes an dieser Stelle unterbleiben.

Digitized by Google

Die Gemeindebesteuerung im Königreich Sachsen.

Von

Hans von Rostitz,
Kgl. Sächsischem Amtshauptmann und Kammerherrn.

Digitized by Google

I.

1. Das Gemeindeabgabenwesen im Königreich Sachsen unterliegt nur wenigen gesetzlichen Bestimmungen.

Die Gemeindeordnungen von 1873, welche bei dem Scheitern der nacherwähnten Regierungsvorlage von 1904 nach wie vor das Abgabenwesen der politischen Gemeinde in den Abschnitten über Gemeindeleistungen § 25 f. und § 16 f. mit Kürze und in der Hauptsache übereinstimmend für Städte und Landgemeinden regeln, enthalten nur wenige feste Bestimmungen, und diese sind ganz überwiegend formaler Natur, oder, soweit sie materielles Recht enthalten, verneinend. Die Steuerordnungen müssen durch die Aufsichtsbehörden, bei indirekten Abgaben durch das Ministerium des Innern genehmigt werden. Bei Landgemeinden ist zunächst der bestehenden Ortsverfassung nachzugehen, und können Neufeststellungen der Gemeindeleistungen nur durch zwei, mindestens vierzehn Tage auseinander liegende Beschlußfassungen erfolgen. Die Mitleidenschaft an den Gemeindelasten kann wegen Grundbesitz und Gewerbebetrieb nur am Liegenschaftsorte in Anspruch genommen werden. Festes Diensteinkommen ist nur zu vier Fünftel in Anschlag zu bringen. Gewisse sachliche und persönliche Befreiungen von Gemeindeleistungen sind geordnet. Zu bemerken ist hierbei, daß die Doppelbesteuerung nicht schlechthin, sondern nur nach Maßgabe der oben angeführten Bestimmungen, von welchen Ausnahmen zulässig sind, ausgeschlossen ist.

Positiv materiell-rechtlich ist in den Gemeindeordnungen in der Hauptsache nur ganz allgemein verfügt, daß jedes Gemeindemitglied zu den Gemeindelasten „verhältnismäßig" beizutragen hat, und daß ein Gewerbebetrieb, der ständig an mehreren Ortschaften stattfindet, in jedem dieser Orte „verhältnismäßig" herangezogen werden kann. Endlich verfügt die Landgemeindeordnung, daß bei Geldanlagen sowohl das Einkommen vom Grundbesitz, als das aus anderen Quellen in „angemessener" Weise zu berücksichtigen ist.

Digitized by Google

Für die Hundesteuer und die Steuer von Wanderlagern treffen die Sondergesetze vom 18. August 1868 und 23. März 1880 gewisse Bestimmungen. Eine geringe Besitzwechselabgabe ist durch das Nachtragsgesetz vom 5. Mai 1868 zur Armenordnung § 1 geordnet.

Auch für die Abgaben zu evangelischen Schul- und Kirchenzwecken gilt in der Hauptsache der Gedanke der Gemeindeautonomie. Besteht aber keine autonome Steuerordnung, so werden die Anlagen in den Städten mit revidierter Städteordnung nach dem Anlagenfuß der politischen Gemeinden, in den übrigen (mittleren und kleinen) Städten sowie in den Landgemeinden halb nach Köpfen und halb nach Grundsteuereinheiten verteilt. Auf das Nähere, insbesondere auf die katholischen Kirchen- und Schulanlagen, braucht hier nicht eingegangen zu werden.

Zur Bezirksteuer für die Bezirksverbände (das sind die amtshauptmannschaftlichen Bezirke einschließlich der Städte mit Ausnahme der Großstädte) endlich werden in der Hauptsache herangezogen alle innerhalb des Bezirkes einer direkten Staatssteuer unterworfenen Personen, und die Bezirkssteuern werden in der Hauptsache auf die einzelnen Gemeinden nach dem Verhältnis veranlagt, in welchem der letzte Jahresbetrag der innerhalb der einzelnen Gemeinde aufgebrachten direkten Staatssteuern (das sind zurzeit Einkommen- und Grundsteuern) zu der Gesamtsumme der in demselben Jahre im Bezirk erhobenen direkten Staatssteuern steht. Dieser Steuerfuß kann mit Genehmigung des Ministeriums durch einen anderen ersetzt werden.

Hiernach ist auf dem Gebiete des Gemeindeabgabenwesens der Gedanke der Autonomie durchaus vorherrschend, da auch die Reichsgesetzgebung bekanntlich nur wenige Bestimmungen, in der Hauptsache in bezug auf die Verbrauchssteuern, getroffen hat. Über die tatsächliche Entwicklung gibt das unter dem 26. Januar 1904 dem Sächsischen Landtag vorgelegte Königliche Dekret[1], bestehend aus einer Denkschrift, nebst je einem Hefte statistischer Tabellen und graphischer Darstellungen, sowie einem Gesetzentwurf nebst Begründung, eine ausführliche Übersicht, nachdem umfangreiche statistische Erhebungen vorangegangen waren. Als Erhebungsjahre wurden hierbei 1899, 1900 und 1901 gewählt, da bei einem einzelnen Jahre dem Zufall zu viel Spielraum bleibt. Liegen diese Erhebungsjahre auch schon etwas zurück, so wird sich in der Zwischenzeit nichts sehr

[1] Dem diese Ausführungen in der Hauptsache entnommen sind, wozu sich der Verfasser als Bearbeiter unbedenklich für berechtigt erachten durfte. (Vgl. auch Finanzarchiv XXI S. 342 ff.)

Digitized by Google

Wesentliches verändert haben, da durch eine Ministerialverfügung bis zur gesetzlichen Neuordnung des Gemeindesteuerwesens den Gemeinden tunlichste Zurückhaltung für Abänderungen empfohlen worden ist, eine solche ohnehin in der Regel bei den Gemeinden auf Abneigung stößt, und diese umso stärker ist, als die in Aussicht genommene gesetzliche Regelung im Jahre 1904 nicht zustande gekommen, eine Regelung überhaupt wohl aber noch immer in Aussicht genommen ist, sodaß für die Zukunft keinerlei Gewißheit besteht. Soweit seit der Erhebung etwas Wesentliches über die Entwicklung bekannt geworden ist, wird dies bemerkt, im übrigen die Erhebung zu Grunde gelegt werden.

2. Unter der andauernden Herrschaft des Gedankens nahezu schrankenloser Gemeindeautonomie hat sich eine äußerste Vielgestaltigkeit entwickelt, die sowohl in der Verwendung, wie in der Ausgestaltung der einzelnen Steuerarten zu Tage tritt.

Dadurch, daß das Steuersystem der Kirchen- und Schulgemeinden vielfach, zuweilen auch das der Ortsarmenverbände nicht mit dem der politischen Gemeinden übereinstimmt, und daß überdies in manchen politischen Gemeinden eigenartige Zweckſteuern erhoben werden, wird das Bild noch bunter. Von den rund 3200 Gemeinden des Landes mit rund 4 100 000 Einwohnern erheben die direkten Steuern für politische Gemeinde, Kirche und Schule einheitlich rund 1600 Gemeinden mit rund $3^1/_2$ Millionen Einwohnern, während immerhin die knappe Hälfte der Gemeinden sich keiner einheitlichen Veranlagung erfreut. Diese große Anzahl der letzteren Gemeinden zählt aber nur etwas über eine halbe Million Einwohner, es sind denn auch durchgehends die kleinen, meist in landwirtschaftlichen Bezirken gelegenen. Man sieht übrigens schon aus diesem Beispiel, wie trügerisch es wäre, bloß die Zahl der Gemeinden zu zählen, es sind deshalb vielfach bei der Erhebung die Einwohnerzahlen berücksichtigt und die Gemeinden nach ihnen gruppiert worden.

Die außerordentlichen Verschiedenheiten der Ausgestaltung des Steuersystems wie der einzelnen Steuerarten, insbesondere der Einkommensteuer und ihre Progression, sind in großem Umfange schlechterdings nicht aus inneren Gründen zu erklären. So verwendet beispielsweise Dresden Verbrauchsabgaben im weiten Umfange; Leipzig hat nicht einmal die Biersteuer. Kleinste Gemeinden bringen so gut wie alles, oder auch so gut wie nichts durch die Grundsteuer oder die Einkommensteuer auf, und zwar haben die Gemeinden gerade die Einkommensteuer, die sich am wenigsten dazu eignet, am häufigsten, und die Grundsteuer, die sich am besten dazu eignet, am seltensten selbständig ausgestaltet. Auf der anderen

Digitized by Google

Seite zeigen viele Steuerordnungen eine Gleichförmigkeit, die ebensowenig aus inneren Gründen zu erklären ist. Vor allem ist aber noch auf die tatsächlich erfolgte, sehr starke freiwillige Anlehnung der Gemeinden an die Landesgesetze hinzuweisen, welche die natürliche Abhängigkeit des Gemeindeabgabenwesens vom Staatssteuerwesen am besten kennzeichnet. Das staatliche Parochiallasten-, Grundsteuer- und Einkommensteuergesetz sind alsbald von den Gemeinden benutzt worden. Beinahe noch bezeichnender ist die Tatsache, daß die allgemeine Gewerbesteuer nach ihrer Aufhebung als Staatssteuer vollständig aus den Gemeinden verschwunden ist, obgleich sie nach wie vor als Gemeindesteuer zulässig, vom Standpunkte der Leistung und Gegenleistung aus innerlich berechtigt geblieben war.

Im allgemeinen sind, abgesehen davon, daß in einer größeren Anzahl von Gemeinden noch immer ein unsicheres Herkommen entscheidet oder bloß kurze ungenügende ortsgesetzliche Bestimmungen vorliegen, in den Steuerordnungen, namentlich soweit die Einkommensteuer in Betracht kommt, schon zahlreiche und zum Teil erhebliche Mängel mehr formeller Natur unverkennbar. So heißt es in der Abhandlung des Senatspräsidenten am Oberverwaltungsgericht Dr. Wachler über Erfahrungen und Wünsche aus der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts in Abgabensachen:

„Die Steuerordnungen bewegen sich in allgemeinen und unbestimmten Ausdrücken, aus denen der Beteiligte die Voraussetzungen, unter denen er steuerpflichtig sein soll, und den Umfang seiner Beitragspflicht nicht zu erkennen vermag. Nicht selten findet man den allgemeinen Satz, daß der Gemeindebedarf durch eine Einkommensteuer aufzubringen sei, daneben aber weder den Ausspruch, daß sich die Veranlagung der Staatseinkommensteuer anschließen soll, noch die in Ermanglung eines solchen Anschlusses doch unentbehrlichen Bestimmungen über Begriff und Berechnung des Einkommens, zulässige Abzüge u. dergl.

Was die Grundsteuer betrifft, so fehlt der Hinweis auf das staatliche Grundsteuergesetz von 1843 trotz des Mangels an selbständigen Vorschriften sehr oft. Die verschiedenen Steuerarten werden öfters nicht scharf getrennt gehalten; auch die Besitzwechselabgabe-Ordnungen sind vielfach dürftig."

In nicht ganz wenigen Steuerordnungen sind gewisse Bestimmungen mit den Gemeindeordnungen nicht vereinbar. In formell- wie materiellrechtlicher Beziehung liegt naturgemäß das interkommunale Steuerrecht im argen. Hier, wo die Interessen der einzelnen Gemeinden sich oft widerstreiten, muß der Mangel näherer gesetzlicher Bestimmungen umso

Digitized by Google

fühlbarer werden, je mehr infolge des Bevölkerungszuwachses und der fortschreitenden wirtschaftlichen Entwicklung die Abgeschlossenheit der einzelnen Gemeinden und der Gemeindeglieder von der Außenwelt durchbrochen wird und Wechselbeziehungen entstehen, die sich vielfach kreuzen müssen. Die Doppelbesteuerung wird um so mißliebiger empfunden, als dem Steuerpflichtigen überlassen ist, den mehrfachen Steueranspruch selbst abzuwehren, soweit dies überhaupt möglich ist, ohne daß die mehreren Gemeinden verpflichtet wären, den Streit untereinander auszutragen.

Über die einzelnen Steuerarten, ihre Ausbildung und Anspannung gilt folgendes:

II.

Die Einkommensteuer.

1. Einkommensteuer wird in rund 1800 Gemeinden (darunter sämtlichen Städte) mit zusammen über 3 700 000 Einwohnern, erhoben. Die 1400 Gemeinden ohne Einkommensteuer zählen zusammen noch nicht 400 000 Einwohner. Alle Gemeinden mit über 10 000 Einwohnern, 477 von 483 Gemeinden zwischen 1800 und 10 000 Einwohnern haben Einkommensteuer. Es sind vorwiegend die ganz kleinen Gemeinden, welche keine erheben. Umgekehrt ist die Einkommensteuer vornehmlich in volk- und gewerbereichen Gemeinden vorherrschend. Dies, sowie die Neueinführung der Einkommensteuer in rund 400 Gemeinden seit 1890 ist durchaus begreiflich, denn sie empfiehlt sich dort, wo die Einkommen der Steuerzahler sehr verschieden sind. Bei der begrifflichen Bestimmung des steuerpflichtigen Einkommens und der grundsätzlichen Behandlung der Einkommensquellen zeigt sich eine starke Anlehnung an die staatliche Einkommensteuer. Insoweit kann von den rund 1800 Gemeinden bei rund 1400 mit 3 Millionen Einwohnern die Gemeinde- mit der Staatseinkommensteuer verglichen werden. Nur in rund 400 Gemeinden mit 700 000 Einwohnern ist dies nicht der Fall. Die wesentlichsten Abweichungen sind die folgenden: In etwa 250 Gemeinden, und zwar meist kleineren, dürfen die Schuldzinsen vom Einkommen nicht abgerechnet werden. In 30 Gemeinden, darunter bis vor kurzem Chemnitz, wird das Einkommen aus Grundbesitz überhaupt nicht angerechnet, in einer größeren Anzahl Gemeinden wird es unter Benutzung gewisser Maßstäbe, z. B. der Grundsteuereinheiten, berechnet oder auch nach einem besonderen Fuße besteuert, oder es werden auch bloß beim Grundbesitz die Schuldzinsen nicht abgezogen. In einigen wenigen Gemeinden wird ein besonderer Zuschlag

Digitized by Google

auf das Renteneinkommen gelegt. Abgesehen davon, daß auch das Gewerbe vielfach durch das allgemeine Verbot des Schuldzinsenabzugs mit betroffen wird, findet sich eine besondere Behandlung des gewerblichen Einkommens nur in Einzelheiten. So ist namentlich die Vorschrift häufig, daß Aktiengesellschaften als Mindestbetrag einen gewissen Prozentsatz als Einkommen zu versteuern haben, auch wenn ein solches tatsächlich nicht erzielt ist.

Auch das Einschätzungsergebnis der Staatseinkommensteuer wird im großen und ganzen von beinahe 1450 Gemeinden mit 3 Millionen Einwohnern benutzt. Auch hinsichtlich der Klasseneinteilung und der Steuersätze ist eine starke Anlehnung vorhanden. Werden sowohl die Einschätzungsergebnisse als die Klasseneinteilung und die Steuersätze benutzt, so erfolgt die Erhebung der Gemeindeeinkommensteuer in Form von Zuschlägen zur Staatssteuer. Von den Städten erheben unter anderen Dresden, Zwickau und Annaberg Zuschläge und benutzen die staatlichen Klassen Leipzig und Bautzen. Gegenwärtig erheben bereits 29 Städte und 422 Landgemeinden Zuschläge.

Nach sog. Einheitssätzen (Simplen) erheben immer noch beinahe 300 Gemeinden mit 900 000 Einwohnern die Einkommensteuer.

Meist ist die Einkommensteuer progressiv, d. h. es werden von höheren Einkommen nicht bloß absolut, sondern auch relativ höhere Sätze erhoben. Immerhin haben noch beinahe 300 Gemeinden mit allerdings nur reichlich 200 000 Einwohnern völlig proportionale Einkommensteuer ohne Progression. Bei den Gemeinden, die weder Staatsprogression noch eine proportionale Besteuerung haben, ist die Progression in der denkbar verschiedensten Weise ausgestaltet. Sie ist hier sehr lang und dort sehr kurz. Sprünge und Rückschläge finden sich. Dies wird mit Hilfe eines besonderen Verfahrens, das die einzelnen Progressionen vergleichsfähig macht, in der Denkschrift selbst rechnerisch nachgewiesen und in dem Anlagenheft an einer Anzahl von auffallenden Progressionen graphisch dargestellt.

Eine höhere Untergrenze als der Staat (400 Mk.) haben nur 8 Gemeinden, weitaus die meisten haben eine niedrigere und über 600 Gemeinden gar keine. Im allgemeinen sind also die Gemeinden wenig geneigt, die untersten Einkommen frei zu lassen.

2. Zweifellos sind nun durch die selbständigen Einkommensteuertarife zahlreicher Gemeinden die unteren Einkommen mehr oder weniger unverhältnismäßig belastet worden, und zwar ist von 1000 Mk. abwärts die Degression nach dem kleineren Einkommen zu nicht so groß, und umgekehrt von 1000 Mk. an aufwärts die Progression nicht so ausgebildet

Digitized by Google

wie bei der Staatseinkommensteuer. Mit anderen Worten: die Progressionen in den Gemeinden haben im allgemeinen eine kürzere Ausdehnung oder Spannung als die Staatseinkommensteuer. Insbesondere ergibt sich nach den angestellten Untersuchungen, daß bei nicht weniger als 18 Gemeinden mit Höchsteinkommen von 50 000—100 000 Mk. und bei nicht weniger als 17 Gemeinden mit Einkommen von mehr als 100 000 Mk. diese hohen Einkommen geringer als mit dem Doppelten des Staatssteuersatzes besteuert werden, und daß sogar eine Gemeinde mit dem Höchsteinkommen von 50 000 Mk. und sieben Gemeinden mit dem Höchsteinkommen von 100 000 Mk. diese hohen Einkommen geringer als mit dem Einfachen des Staatssteuersatzes heranziehen, obgleich alle diese Gemeinden die kleinen Einkommen mit dem Doppelten des Staatssteuersatzes belasten.

3. Im übrigen ist die übermäßige Inanspruchnahme der Einkommensteuer nicht zu verkennen. Das ergibt sich schon aus dem übermäßigen und im Steigen begriffenen Anteil an der Bedarfsdeckung. In Prozenten des Gesamtaufbringens aller Steuern deckt die Einkommensteuer beinahe 70 %, in Prozenten des Gesamtaufbringens der direkten Steuern über 80 %. Die Erklärung für diese höchst bedeutsame Erscheinung liegt vor allem darin, daß der durch Steuern zu deckende Gemeindebedarf eben ganz außerordentlich gestiegen ist, der Steigerung aber am bequemsten durch Anspannung der elastischen Einkommensteuer zu folgen war. Während man einerseits die Einkommensteuer überschätzte, wurden anderseits die Realsteuern ebenso einseitig unterschätzt, indem man völlig übersah, daß diese insbesondere vom Standpunkte des Interesses aus notwendig und berechtigt sind.

Dieselbe sehr starke Anspannung der Einkommensteuer ergibt sich, sobald man den Prozentsatz vergleicht, der innerhalb der einzelnen Gemeinden einerseits von dem zur Staats-, anderseits von dem zur Gemeindeeinkommensteuer einzuschätzenden Gesamtkapitale einerseits als Staats-, anderseits als Gemeindeeinkommensteuer zu zahlen ist. Setzt man die sich hierbei ergebenden Prozentsätze derart gegenseitig ins Verhältnis, daß der bei der Staatseinkommensteuer gefundene Prozentsatz = 100 und der Prozentsatz der Gemeindeeinkommensteuer je nach seiner Höhe in einer entsprechenden Zahl ausgedrückt wird, so erhält man einen wenigstens annähernd genauen und allgemein bekannten Maßstab der Belastung. Zur Erläuterung diene folgendes Beispiel. Angenommen, das zur Staatseinkommensteuer pflichtige Einkommen in einer Gemeinde beträgt 100 000 Mk., das zur Gemeindeeinkommensteuer steuerpflichtige Einkommen 75 000 Mk., zur Staatseinkommensteuer sind aufgebracht worden 4 000 Mk.,

Digitized by Google

zur Gemeindeeinkommensteuer 3 750 Mk. Die gezahlte Staatseinkommensteuer beträgt also 4 %, die Gemeindeeinkommensteuer 5 % des bezüglichen Einkommens. Die Zahlen 4 und 5 drücken also die Belastung der beiden Einkommenssummen durch die verschiedenen Einkommensteuern aus. Setzt man dabei 4 = 100, so ist 5 = 125 zu setzen; mit anderen Worten, die Belastung durch die Gemeindeeinkommensteuer beträgt verhältnismäßig 125 % der Belastung durch die Staatseinkommensteuer. Auf diese Weise berechnet, ergibt sich, daß von den Gemeinden mit einer der Staatseinkommensteuer vergleichbaren Gemeindeeinkommensteuer noch nicht 500 Gemeinden mit nur etwas über 400 000 Einwohnern die Gemeindeeinkommensteuer im Verhältnis zur Staatseinkommensteuer mit weniger als 100 % belastet haben. Zwischen 100 und 150 % Belastung findet sich bei annähernd 300 Gemeinden mit $1^1/_2$ Millionen Einwohnern, während eine Belastung zwischen 150 und 300 % sich bei annähernd 500 Gemeinden mit über 1 100 000 Einwohnern und eine Belastung von über 300 % sich bei über 100 Gemeinden mit beinahe 100 000 Einwohnern findet. Es haben also gegen 900 Gemeinden mit rund 2 700 000 Einwohnern eine die staatliche übersteigende Einkommensteuerbelastung. Selbst wenn man nun nicht annehmen will, daß mit der Überschreitung der staatlichen Belastung schon die Überlastung beginnt, diese vielmehr etwa bei 150 % beginnen soll, so wird auch diese Grenze gleichwohl noch von ungefähr 600 Gemeinden mit über 1 200 000 Einwohnern, das sind über $^2/_5$ der Gemeinden und beinahe $^2/_5$ der Einwohner, überschritten. Während sich die Belastung bei den Städten im allgemeinen zwischen 100 und 200 % hält, geht sie bei den Landgemeinden von den niedrigsten Prozentsätzen bis zu einer Belastung von 800—900 %; und zwar ist die Überlastung hauptsächlich im Erzgebirge und Vogtlande vorhanden, während am günstigsten die Bezirke stehen, in denen am meisten noch die Landwirtschaft vorherrscht.

Ebenso deutlich geht die Überlastung der Einkommensteuer hervor, wenn man die tatsächliche prozentuale Belastung gewisser einzelner Einkommenstufen nach dem Stande von 1901 berechnet. Diese Belastung, die in den Gemeinden außerordentlich verschieden ist, schwankt schon bei 300 Mk. zwischen 0,01 % und 4 %, bei 1000 Mk. zwischen 0,04 % und 8,80 %, 2000 Mk. zwischen 0,06 % und 16 %, dem höchsten überhaupt vorkommenden Prozentsatze, bei 10 000 Mk. zwischen 0,15 % und 10 %, bei 100 000 Mk. zwischen 0,19 % und 10,50 %. In einer sehr großen Anzahl von Gemeinden wird die Staatsbelastung übertroffen und ist auch das Überschreiten der doppelten Belastung keineswegs etwas Ungewöhn-

Digitized by Google

liches, bei den unteren Einkommen sogar sehr häufig. So findet sich schon bei den Einkommen bis zu 2000 Mk. eine Belastung von 3—4 % nicht selten, in einer Anzahl Gemeinden sogar bis 5 %.

Wie große Nachteile die übermäßige Ausnutzung der Einkommensteuer durch die Gemeinden für Staat, Gemeinde und Steuerpflichtige nach sich ziehen muß, liegt auf der Hand. Einmal haften auch der Einkommensteuer Fehler an, deren Folgen sich entsprechend der Steigerung des Bedarfs vervielfachen. Je höher ferner die Einkommensteuerbelastung wird, desto dringender wird die Gefahr zu niedriger Deklaration und Einschätzung. Hierin liegt ein Hauptinteresse des Staates, daß die Gemeinde diese Einnahmequelle, aus der er selbst mehr und mehr seine Bedürfnisse befriedigt, nicht allzusehr ausschöpfe. Je kleiner der Kreis der Einkommensteuerpflichtigen ist, desto häufiger und fühlbarer werden bei der empfindlichen Natur der Einkommensteuer die Schwankungen in den Erträgnissen. Ist daher der Gemeindehaushalt allzu sehr auf die Einkommensteuer aufgebaut, so gerät er naturgemäß bei schlechten Zeiten leicht ins Schwanken, während gute Zeiten zu Ausgaben verführen. Endlich werden, außer bei sehr richtiger Progression, die unteren und mittleren Einkommen leicht überlastet, wie auch tatsächlich eingetreten ist; ein schwerwiegender Mißstand, dessen Beseitigung vom Standpunkte der Gerechtigkeit dringend geboten erscheint.

4. Dieser Entwicklung gegenüber erkannte die Regierungsvorlage zwar an, daß die Einkommensteuer keineswegs den Gemeinden zu entziehen sei, sie wird vielmehr oft Hauptsteuer bleiben müssen. Wohl aber sei sie durch Vorausbelastung von Grundbesitz und Gewerbe zu entlasten, wofür insbesondere eine Gewerbesteuer unentbehrlich sei. Anderseits sei sie eng an die Staatseinkommensteuer anzuschließen, ein Vorschlag, für welchen schon die gesetzgeberische Regelung im weitaus größten Teile von Deutschland spricht. Insbesondere bestimmte der Entwurf, daß grundsätzlich die Gemeindeeinkommensteuer nur in Form von Zuschlägen zur Staatseinkommensteuer erhoben werden solle. Wer die vieljährige, überaus sorgfältige und mühsame Arbeit würdigt, die in und seit der großen Staatssteuerreform (1868—1878) der Ausgestaltung unserer Staatseinkommensteuer gewidmet worden ist, muß bezweifeln, ob es einer Gemeinde gelingen wird, etwas Vollkommeneres zu stande zu bringen. Im großen und ganzen muß vielmehr die Einkommensteuer als ein zu feines Instrument gelten, als daß viele darauf spielen könnten[1].

[1] Vgl. von Rostitz, Grundzüge der Staatssteuern im Kgr. Sachsen. Fischer, Jena 1903.

Digitized by Google

Da der grundlegende Einkommensbegriff für die Gemeinde nach der Natur der Dinge kein anderer als für den Staat sein kann, daher jede doppelte Einschätzung, die zu verschiedenen Ergebnissen führt, etwas Widersinniges und Ungerechtes hat, überdies auch einen höchst unerwünschten, unnötigen Kräfteaufwand erfordert, ist ohne Zweifel die Einschätzung zur Staatseinkommensteuer auch bei der Gemeinde zugrunde zu legen, wie dies jetzt schon von der ganz überwiegenden Mehrzahl der Gemeinden, nämlich ungefähr 1400 mit 3 Millionen Einwohnern, bereits geschieht. Entsprechend wird die besondere Feststellung des Einkommens aus Grundbesitz oder Gewerbebetrieb, die verschieden hohe Veranlagung der verschiedenen Einkommensquellen, die Annahme eines Mindestertrages bei Erwerbsgesellschaften, vor allem auch das Verbot des Schuldzinsenabzugs zu fallen haben. Soweit diese Besonderheiten eine Vorausbelastung bezwecken, sind sie in dieser ihrer Wirkung meist unübersichtlich und öfters unbillig und werden bei Ausgestaltung der Grund- und Gewerbesteuer entbehrlich. Auch darüber kann kein Zweifel sein, daß die Bildung von Steuerkapitalien und Beitragseinheiten, auch die sog. Simplen, ganz unnötige Umwege darstellen, deren Beseitigung nur erwünscht sein kann.

Auch die Staatsklassen sind anzunehmen, da ihre Abstufungen, die mit 100 Mk. beginnen, keineswegs übermäßig groß sind, zu klein gebildete Klassen aber der wirklichen Gerechtigkeit nicht dienen, da eine völlige Genauigkeit der Schätzung in der Regel nicht zu erreichen sein wird.

Endlich sind auch die staatlichen Steuersätze (Tarif, Progression) von den Gemeinden anzunehmen; denn ganz abgesehen von dem nicht zu unterschätzenden Vorteil, daß damit ein sicherer und leichter Vergleich zwischen Staats- und Gemeindebelastung ermöglicht wird, ist die Leistungsfähigkeit, auf die es doch ankommt, überall dieselbe. Wäre sie dies nicht, so müßte die Progression, die doch die Leistungsfähigkeit berücksichtigen, bzw. den Opferausgleich bewerkstelligen soll, auch bei der Staatssteuer in den verschiedenen Orten verschieden hoch sein oder ungerecht wirken. Bezüglich der Progression überhaupt wird gegenwärtig allerseits anerkannt, daß die Einkommensteuer vom Standpunkt der Leistungsfähigkeit aus progressiv sein muß und nicht proportional sein darf, da beispielsweise eine Steuerleistung von 4 % bei 1000 Mk. viel mehr als bei 100 000 Mk. Einkommen empfunden wird, so daß eben ein Opferausgleich erforderlich ist. Dieser Ausgleich wird um so unentbehrlicher, je fortgeschrittener die wirtschaftliche Entwicklung ist. Erst der Gegensatz von großen und kleinen Einkommen, wie er sich in volkreichen und gewerblichen Gemeinden am meisten zeigt, läßt dies in voller Schärfe hervortreten. Wenn übrigens

Digitized by Google

zugegeben ist, daß die Bestimmung dieses Opferausgleichs in der Progression nie rechnerisch sicher, sondern immer nur nach billigem Ermessen, also mit einer gewissen Willkürlichkeit erfolgen, demnach aber auch die bestehende Staatsprogression nicht absolut vollkommen sein kann, so folgt daraus noch keineswegs, daß bei autonomer Bestimmung durch die Gemeinden im großen und ganzen auch nur etwas verhältnismäßig Besseres herauskommt. Bei Abweisung der Staatsprogression für die Gemeinden beruft man sich in Sachsen oft allgemein auf die Berücksichtigung des örtlichen Bedürfnisses. Worin aber dieses bestehen soll, bleibt ungesagt. Nicht selten wird gemeint sein, daß die Einkommenverteilung im Orte zu berücksichtigen ist, was vom Gerechtigkeitsstandpunkte eben abzulehnen ist. Dabei muß allerdings vom praktischen Standpunkte aus leider eine Einschränkung gemacht werden. Sehr schlecht gestellte Gemeinden mit besser gestellten Nachbargemeinden werden zuweilen unter besonderen Umständen allerdings die wenigen vorhandenen hohen Einkommen in einer vom Gerechtigkeitsstandpunkte aus bedauerlichen Weise schonen mögen, um sie am Orte zu erhalten, wenn nicht anders, insbesondere durch Vorausbesteuerung von Grundbesitz und Gewerbe, genügende Abhilfe möglich ist. Das liegt dann auch im Interesse der Geringbemittelten, die bei Wegzug der größeren Einkommen noch schlechter gestellt würden. Die in der Staatseinkommensteuer freigelassenen untersten Einkommen wurden im Regierungsentwurf zwar nicht gänzlich befreit, aber gleichfalls entlastet, der vielumstrittene Abzug des Fünftels bei den Festbesoldeten nur noch bei Staats- und Reichsbeamten aus Billigkeitsgründen mit Rücksicht auf die Versetzungsmöglichkeit belassen.

Seit der Erhebung ist in einer Anzahl Gemeinden die Einkommensteuer neu eingeführt, durch Anlehnung an die Staatssteuer aber verbessert worden.

III.

Die Grundsteuer.

Die Grundsteuer ist, abgesehen von der gesetzlich vorgeschriebenen Hundesteuer, die verbreitetste, sie wird in über 2900 Gemeinden erhoben. Sie wird also bloß in über 300 Gemeinden, die aber immerhin über 600 000 Einwohner zählen, nicht erhoben. An dieser Zahl sind die Städte sehr beteiligt, und zwar erhoben nicht weniger als 33 Städte mit revidierter Städteordnung, darunter Plauen und Glauchau, Oelsnitz, Riesa, Großenhain, sowie 16 andere Städte keine Grundsteuer. Überhaupt fehlt die Grundsteuer verhältnismäßig viel häufiger in den größeren als in den kleineren Gemeinden. So fehlt sie bei den Gemeinden bis zu

Digitized by Google

200, 200—500, 500—1000 Einwohnern bei über 3 bzw. 5 bzw. 12 %, dagegen bei den Gemeinden mit 1000—1500, 1500—2500, 2500—5000, 5000—10 000, 20 000, über 20 000 Einwohnern bei 18, 26, 36, 32, 23 %.

An Ertrag steht die Grundsteuer unmittelbar hinter der Einkommensteuer, also an zweiter Stelle mit annähernd 14½ % des Gesamtsteueraufbringens. Im allgemeinen kann man sagen, daß sie in den landwirtschaftlichen Gemeinden am stärksten angespannt ist. Hier wird in der Regel mindestens ¼, sehr oft mehr, nicht selten die Hälfte, ja bis zu ¾ des gesamten Steuerbedarfs durch sie gedeckt.

Bei der Anwendung der Grundsteuer haben sich die Gemeinden in viel stärkerem Maße als bei der Einkommensteuer an die staatliche Steuer angelehnt. Und zwar benutzen von über 2900 Gemeinden alle bis auf etwa 10 die staatliche Grundsteuer: gegen 200 erheben ihre Grundsteuer in Form fester, ihrer Höhe nach absolut bestimmter Zuschläge, über 2200 decken durch Zuschläge zur staatlichen Grundsteuer einen bestimmten Prozentsatz des durch die allgemeinen direkten Steuern aufzubringenden Bedarfs, so daß die Zuschläge in ihrer Höhe beweglich sind. Gegen 480 benutzen die staatliche Grundsteuereinheit auf andere Weise, meist in der Art, daß für die Einheit ein bestimmter Satz als einfache Anlage vorgeschrieben ist, welche nach Bedarf einmal oder mehrmal im Jahre erhoben wird.

Nur 11 Gemeinden hatten nach der Erhebung eine eigen erfundene, von der staatlichen völlig unabhängig ausgestaltete Grundsteuer eingeführt. An Einwohnern zählen diese 11 Gemeinden (10 Städte und 1 Landgemeinde) allerdings 1 209 354, das sind 29,4 % der Einwohner der bearbeiteten Gemeinden. Darunter befinden sich die drei Großstädte des Landes: Dresden, Leipzig und Chemnitz. Rechnet man diese ab, so verbleiben nur 8 Gemeinden mit etwa 150 000 Einwohnern (das sind nur 4,9 % der übrigen Bevölkerung ausschließlich der drei Großstädte). Diese besonderen Grundsteuern werden teils nach dem wirklichen Ertrag (Dresden), teils nach der Ertragsfähigkeit (Leipzig, Chemnitz u. a.), in einer Landgemeinde nach dem gemeinen oder Kaufswert veranlagt.

In den letzten Jahren ist aber ein bedeutsamer Fortschritt insofern eingetreten, als eine ganze Anzahl Gemeinden, wie insbesondere Dresden sowie Vorortsgemeinden von Großstädten, die Besteuerung nach gemeinem Wert eingeführt haben. Dieser Fortschritt wird nicht bloß auf den Siegeszug der Steuer nach gemeinem Wert in Preußen, sondern auch auf die Regierungsvorlage zurückzuführen sein, welche die Steuer nach gemeinem Werte für Gemeinden mit aufsteigender Entwicklung, raschem Wachstum des Gewerbes und der Bevölkerung mit Recht besonders

Digitized by Google

empfahl, da sie Baustellen und Luxusgrundstücke stark heranzieht und die kleinen Wohnungshäuser schont, in welch letzteren bekanntlich wegen der starken Abnutzung und der häufigen Mietausfälle der Miets- bzw. Ertragswert höher ist, als der Verkaufswert.

Bezüglich der Grundsteuer war die wichtigste Bestimmung der Vorlage, daß ein bestimmter Bruchteil des Bedarfs im voraus vom Grundbesitz aufzubringen sei. Eine derartige Bestimmung hätte vor allen Dingen für sich, daß sie in Sachsen durchaus eingelebt ist und schon jetzt in der ganz überwiegenden Mehrzahl wenigstens der kleineren Gemeinden besteht, auch für die anderen Gemeinden, die eine anderweite Vorausbelastung des Grundbesitzes haben, formell keine einschneidende Änderung des Verfahrens, sondern nur den Zwang bedeutet, mittelst einer einfachen Rechnung die bisher festen Steuersätze nunmehr jährlich nach Maßgabe des Bedarfs festzustellen. Aber auch innerlich ist dieses Verfahren gerecht; denn wenigsten was die Gemeinden mit städtischen oder gewerblichen Verhältnissen anbetrifft, so steht die wirtschaftliche Entwicklung des Grundbesitzes (Erhöhung der Mieten) regelmäßig in einer Wechselwirkung mit dem Steuerbedarf.

Was nun die Frage nach der Höhe der Vorausbelastung anlangt, so ist allerdings anzugeben, daß eine rechnerisch völlig genaue Abmessung überhaupt unmöglich ist. Allen Schwierigkeiten einer gesetzlichen Bemessung steht aber zwingend entgegen, daß, wenn sie nicht erfolgt, alles beim alten bleiben würde. Nur eine gesetzliche Vorschrift kann hier Wandel schaffen. Allerdings muß ein willkürlicher Schematismus vermieden werden, indem nur ein Mindestmaß, und zwar in mäßiger Höhe und mit Gestattung von Ausnahmebewilligungen, im Gesetz bestimmt wird. Hierbei muß man entscheiden, von welchem Bedarfe der Bruchteil berechnet werden soll, und zwar verdient der durch direkte Steuern aufzubringende den Vorzug, erstens, weil dies in Sachsen das Gewohnte und Geübte bereits ist, zweitens weil dies einen erwünschten Anreiz gibt, die indirekten Abgaben bzw. Gebühren und Beiträge, sowie die sonstigen Einnahmen weiter zu entwickeln. Bei Bemessung der Vorbelastung sind endlich die politischen Vorrechte gebührend zu berücksichtigen, deren sich der Grundbesitz in der Gemeinde erfreut. Wenn auch ihre innere Berechtigung keineswegs ausschließlich auf der höheren Steuerleistung beruht, so ist doch der Zusammenhang nicht außer acht zu lassen, in dem höhere Steuerleistungen und politische Vorrechte jedenfalls im öffentlichen Bewußtsein stehen. Auch wenn man nun die Frage, ob nach Einführung der staatlichen Ergänzungssteuer allgemein überhaupt noch eine Vorbelastung des Grund-

Digitized by Google

besitzes im Wege der Grundsteuer stattfindet, nicht schlechthin verneinen will, so wird doch kaum ein Zweifel darüber bestehen, daß die bisherige Vorbelastung in erheblicher Weise gegenüber den mit der Ergänzungssteuer getroffenen Vermögensstücken gemindert worden ist. Bei dieser Sachlage und bei der schon wiederholt betonten Notwendigkeit, Staats- und Gemeindesteuern als Ganzes zu behandeln, darf die Vorbelastung des Grundbesitzes in der Gemeinde nicht zu gering bemessen werden.

Auf Grund dieser Erwägungen sollte nach dem Entwurf der Grundbesitz im voraus mindestens 25 % des durch direkte Steuern aufzubringenden Bedarfs der politischen Gemeinde decken. Die sich hieraus ergebende Mehrbelastung des Grundbesitzes würde vorzugsweise die größeren Gemeinden treffen, da von den Gemeinden unter 500 Einwohnern eine große Mehrzahl sogar eine stärkere Vorausbelastung des Grundbesitzes bereits hat.

Die Wahl und Ausgestaltung der Grundsteuer war im Entwurf wie bisher den Gemeinden überlassen. Gerade beim Grundbesitze sind die Verhältnisse örtlich so verschieden, daß die örtliche Regelung durchaus erwünscht ist. In Gemeinden, in denen der ganze Ort sich gleichmäßig weiter entwickelt, ist es recht wohl angängig und alsdann natürlich praktisch sehr empfehlenswert, die alten Staatsgrundsteuereinheiten zu verwenden. Denn dort werden sie, wenn auch nicht absolut, so doch relativ, d. h. im Verhältnis der Grundstücke im Orte zueinander, doch richtig geblieben sein, indem der Wert bzw. Ertrag gleichmäßig gestiegen oder gesunken ist. Der Maßstab, der für einen großen Kreis, wahrscheinlich für das ganze Land unbedingt ungleichmäßig und daher ungerecht wirkt, kann in kleinem Kreise richtig geblieben sein. Damit ist widerlegt, daß, wenn die staatliche Grundsteuer als solche veraltet ist, sie nun auch für alle Gemeinden nichts mehr taugt. Für Gemeinden von einer gewissen Größe, etwa von 10 000 Einwohnern an, wird allerdings anzunehmen sein, daß die Ortsteile sich verschieden entwickelt haben. Hier wurde daher im Entwurf in der Regel die Benutzung der Staatssteuereinheiten versagt. Auch für andere Orte, insbesondere Vororte, war vorgesehen, daß die Aufsichtsbehörde die Einführung einer besonderen Grundsteuer aufgeben konnte.

IV.

Die Gewerbesteuer.

1. Die nahezu im gesamten übrigen Deutschland eingeführte allgemeine Gewerbesteuer ist seit Aufhebung der staatlichen Gewerbe-

Digitized by Google

steuer in Sachsen auch bei den Gemeinden seit etwa einem Menschenalter vollständig in Wegfall gekommen.

Wenn nun eine Gewerbesteuer nicht bloß in allen maßgebenden deutschen Staaten, ganz abgesehen von Österreich, Frankreich und Rußland, erhoben und dabei keineswegs schwach benutzt wird, wenn ferner zweifellos, wenigstens die größeren Gewerbebetriebe die Gemeinden mit besonderen Ausgaben, insbesondere für Schule und Wege, belasten, gleichviel, ob der Gewerbebetrieb ein Einkommen abwirft oder nicht, wenn ferner nach dem Grundsatz des Interesses und zur Entlastung der Einkommensteuer die Realsteuern stärker als bisher zu benutzen sind, und auch eine stärkere Heranziehung des Grundbesitzes, wie dargestellt, vorgeschrieben wurde, so konnte sich die Regierung unmöglich der Pflicht entziehen, im Entwurf die Wiedereinführung einer Gewerbesteuer vorzuschlagen, zumal sie erst im Jahre 1900 in bestimmtester Weise und mit besten Gründen durch einen nahezu einstimmigen Beschluß der Zweiten Kammer hierzu angeregt worden war.

Daß der Aufbau einer Gewerbesteuer überaus schwierig ist, wird allseitig anerkannt. Hiernach konnte nicht lediglich den Gemeinden die Erhebung aufgegeben, die Art der Veranlagung aber überlassen werden. Wenn jedoch bei Einführung einer Besteuerung des Gewerbes durch die Gemeinden wirtschaftspolitisch davon auszugehen ist, daß Verschiebungen der Wettbewerbsverhältnisse im Lande vermieden werden möchten, so führte dies zu dem Vorschlag, daß die Gewerbesteuern in allen Gemeinden nach möglichst gleichmäßig wirkendem einheitlichen Fuß zu erheben seien, mit anderen Worten, daß die Veranlagungsart gesetzlich zu regeln und im Gegensatz zur Grundsteuer im allgemeinen nicht der Selbstbestimmung zu überlassen ist. Steuertechnisch muß bei Ausgestaltung der Gewerbesteuer eine mit besonders stark belästigender Einschätzung verbundene Veranlagung vermieden werden. Auch dies bedarf keiner weiteren Begründung. Die schärfste Abneigung gegen die Einkommensteuer wie gegen die neue Ergänzungssteuer wurzelt in der Notwendigkeit tieferen Eindringens in die Privatverhältnisse. Dies leitet zunächst scheinbar dahin, daß rein äußerliche Maßstäbe angewendet werden müssen. Ihre alleinige Anwendung führt aber bei der Entwicklung des gewerblichen Lebens in der Neuzeit vom Standpunkt der Leistungsfähigkeit aus nicht selten zu Ungleichheiten und Härten. Mit solchen Ertragssteuern der alten Art läßt sich nach der wirtschaftlichen Entwicklung nicht mehr der Leistungsfähigkeit nachkommen. Hiernach war die Gewerbesteuer vom Entwurf zunächst aufzubauen auf der Einschätzung zur Staats-Einkommensteuer (d-Einkommen), da die Benutzung des bei der Ergänzungssteuer abzuschätzenden Betriebskapitals wegen der Neuheit der Ergänzungs-

Digitized by Google

steuer in Sachsen (1904) und der schwierigen Ausscheidung des unbeweglichen Vermögens nicht als Grundlage einer neuen Steuer benutzt werden konnte. Da aber die gemeindliche Gewerbesteuer eine Vorausbelastung vom Standpunkte der Leistung und Gegenleistung sein soll und daher im Zusammenhang mit den von der Gemeinde gehabten Vorteilen bezw. mit den von der Gemeinde verursachten Kosten stehen muß, so erhielt im Entwurf die an das d-Einkommen angeschlossene Gewerbesteuer diese äußerlich erkennbare und innerlich berechtige Bemessung nach dem Grundsatze der Leistung und Gegenleistung durch eine gleichzeitige Benutzung der beiden äußeren Merkmale der Zahl der Arbeiter und des Mietwertes der Geschäftsräume. Eine solche Verbindung verschiedener Veranlagungsfüße ist bei der Gewerbesteuer durchaus nichts Ungewöhnliches, sondern vielmehr die Regel, und die genannten Merkmale gehören unter den auch anderwärts vorkommenden zu den häufigsten. Auch erscheinen sie als besonders geeignet; denn nach der Kopfzahl der gewerblichen Hilfspersonen richtet sich wesentlich die Höhe der etwaigen der Gemeinde verursachten Lasten; und der Mietwert der Geschäftsräume gibt nicht nur die Geschäftsgröße, sondern vor allem die Geschäftslage an, die für Straßenherstellung, Beleuchtung usw. entscheidend ist. Mit der Verwendung dieser äußeren Maßstäbe wird gleichzeitig der sehr erwünschte Erfolg gesichert, die Gemeindegewerbesteuer bis zu einem gewissen Grade den Schwankungen des Wirtschaftslebens zu entziehen. Auch sind sie wohl die einzigen, die eine allgemeine Anwendung gestatten und weder an den Pflichtigen, noch an die Gemeinde bezüglich der Abschätzung im allgemeinen allzu lästige Anforderungen stellen.

Zur Schonnng der schwächeren Schultern und in besonderer Berücksichtigung der schwierigen Lage des kleineren und mittleren Gewerbes ließ aber der Entwurf die Steuerpflicht erst mit einem gewerblichen Einkommen von 5000 Mk. oder dem Besitz eines Gewerbebetriebes beginnen, in dem 20 und mehr gewerbliche Hilfspersonen beschäftigt sind, oder für den der jährliche Mietzins bzw. Mietwert der Gewerberäume 2000 Mk. und mehr beträgt. Von dem gewerblichen Einkommen waren in langsam aufsteigender, bei der Klasse von 80—90 000 Mk. ihren Höchstbetrag erreichender Progression 0,5—1,5 % zu entrichten. Ferner waren von dem Mietwert in ebenfalls langsam aufsteigender und bei der Klasse von 20 000 bis 30 000 Mk. Mietwert ihre größte Höhe erreichender Progression 0,5—4 % und außerdem bei Beschäftigung von 20 und mehr Arbeitern für jeden Kopf 2 Mk. zu entrichten. Von der Gewerbesteuer waren außer der Landwirtschaft insbesondere auch die sogenannten freien Berufsarten befreit, wie dies meist anderwärts auch der Fall ist.

Digitized by Google

2. Besondere Gewerbesteuern finden sich in Gestalt von Gast- und Schankwirtschaftsabgaben bei über 600 Gemeinden mit über 1 200 000 Einwohnern. Ziemlich häufig sind ferner Abgaben vom Kleinhandel mit Branntwein und Spiritus.

Der Regierungsentwurf machte diese Abgabe in Anlehnung an den preußischen Vorgang obligatorisch, und zwar je nach dem Mietwert der Schank-, Gast- oder Verkaufsräume in Höhe von 10—300 Mk. jährlich. Die Abgabe rechtfertigt sich einerseits dadurch, daß die Konzessionserteilung die bestehenden Betriebe stark begünstigt, diese auch nicht bloß den Gemeinden besondere Kosten zu verursachen, sondern auch von der allgemeinen Entwicklung der Gemeinden Nutzen zu haben pflegen.

3. Die vielbestrittene Umsatzsteuer vom Großbetriebe im Kleinhandel ist gleichfalls in einigen wenigen Gemeinden eingeführt. Die Regierungsvorlage enthielt sich jeder Regelung. Seitdem ist der Streit um sie lebhaft weitergegangen, insbesondere steht sie in den Großstädten Dresden und Leipzig zur Beratung, während ihr bisher irgendwelche besondere Bedeutung nicht beizumessen ist. Zweifellos hat sie eine politische Bedeutung als Forderung des Mittelstandes, während umgekehrt die Arbeiterschaft sie um so entschiedener in bezug auf die Konsumvereine bekämpft.

V.

Verschiedene Steuern.

1. Kopfsteuer.

Die alte und einfache Kopfsteuer ist noch in über 1900 Gemeinden mit über 1 200 000 Einwohnern vorhanden, sie ist ganz vorwiegend in kleinen Gemeinden verbreitet und findet sich bei nahezu 80 % aller Gemeinden unter 500 Einwohnern. Steuerpflichtige und Steuersätze sind sehr verschieden bestimmt. Die Ansässigkeit, ein gewisses Alter vom 14. Lebensjahr an, sowie die Eigenschaft als Haushaltungsvorstand sind besonders häufige Unterscheidungsmerkmale. Eine große Rolle spielt die Größe des Grundbesitzes auf dem Lande. Wie die Verbreitung, so pflegt auch die finanzielle Bedeutung mit der Größe der Gemeinden abzunehmen.

Obgleich die Kopfsteuer sich in der Theorie keiner Beliebtheit mehr erfreut, auch in Preußen und anderen deutschen Staaten ausgeschlossen ist, ließ sie der Regierungsentwurf i. a. auch fernerhin zu, da sie namentlich in einfachen ländlichen Verhältnissen, wo der Dienstherr gewohnheitsmäßig die Abgaben für das Gesinde entrichtet, ohne Bedenken sein kann.

Digitized by Google

2. Besitzwechselabgaben.

Besitzwechselabgaben werden in sämtlichen Städten sowie in über 2400 Landgemeinden erhoben. Diese große Verbreitung beruht auf der gesetzlichen Vorschrift einer Novelle zur Armenordnung. Die Besitzwechselabgabe ist sehr alt und im Laufe der Zeit immer weiter ausgedehnt worden. Ziemlich häufig finden sich auf dem Lande noch sehr niedrige Sätze. Die Höhe der Abgabe richtet sich durchgehends nach dem Kaufpreis bzw. Kaufwert und ist sehr verschieden, beginnend mit dem gesetzlich ausgeworfenen Satz von 0,08 %. Die lange festgehaltene Höchstgrenze von 0,33 % (1 Mk. auf 300 Mk.) und zwar politische Gemeinde, Armenkasse, Kirch- und Schulgemeinde zusammen, ist neuerdings in einer größeren Anzahl von Fällen verlassen worden. Sätze, die über 1 % hinausgehen, sind jedoch noch selten.

Was den steuerpflichtigen Vorgang betrifft, so ist früher wohl in der Regel als solcher der Übergang des Eigentums am Grundstück auf den Erwerber angesehen, und es ist dementsprechend als der Zeitpunkt, in dem die Verpflichtung zur Entrichtung der Steuer entsteht, die Eintragung des Erwerbers als Eigentümer im Grundbuch bezeichnet worden, da nach dem früheren sächsischen bürgerlichen Recht die Eintragung Voraussetzung des Eigentumsüberganges war.

Eine bedeutsame Veränderung trat nun dadurch ein, daß die Ausdehnung der Abgabepflicht auf Kaufrechtsabtretungen ohne grundbücherliche Verlautbarung 1896 für zulässig erachtet wurde, nachdem die Ausbreitung des sich in dieser Form vollziehenden Zwischenhandels mit Grundstücken sehr zugenommen und oft unerwünschte Auswüchse gezeitigt hatte. Nachdem ferner die Einführung des allgemeinen Deutschen Bürgerlichen Gesetzbuches erfolgt war, ist unter Berücksichtigung des hierdurch geschaffenen Zustandes im Jahre 1902 eine Mustersteuerordnung aufgestellt und den Gemeinden empfohlen worden, eine Maßregel, die von gutem Erfolge begleitet gewesen ist. Hierin ist auch der Besitzwechsel von Todeswegen der bisherigen vielfachen Übung entsprechend als abgabepflichtig angesehen worden. Pflichterben werden oft nur mit der Hälfte herangezogen.

Da die Fragen der inneren Berechtigung und der äußeren Zweckmäßigkeit in Sachsen durch die geschichtliche Entwicklung gelöst waren, schrieb der Regierungsentwurf die Besitzwechselabgabe für alle Gemeinden vor, und zwar in der Regel mit der sehr bescheidenen Mindesthöhe von ½ % des Kaufwertes.

Digitized by Google

3. Verbrauchsabgaben.

Biersteuer wird in 85 Städten mit $1^1/_4$ Millionen und in gegen 250 Landgemeinden mit rund $1^3/_4$ Millionen Einwohnern erhoben, die Höhe bewegt sich meist zwischen 30 und dem höchsten zulässigen Satz von 65 Pf. für den Hektoliter und ist vielfach geringer für einfaches Bier.

Allgemeine Verbrauchssteuern (Eingangsabgaben, Oktroi) von Lebensmitteln und Verbrauchsgegenständen finden sich nur in Dresden und Bautzen.

Der Regierungsentwurf schrieb die Erhebung einer Biersteuer in Gemeinden mit über 1000 Einwohnern vor.

Der Biersteuer sind die großen Vorzüge indirekter Abgaben von Gegenständen des Massenverbrauchs, also Allgemeinheit der Besteuerung und leichte, nicht drückende, sich fast unmerklich auf einen längeren Zeitraum verteilende Erhebung zu eigen, während das Bedenken einer Überlastung der unteren Einkommen wesentlich abgemindert wird, da Bier wohl ein allgemein beliebtes Genußmittel, aber kein unentbehrliches Nahrungsmittel, die Steuer daher in hohem Maße der Selbstentlastung fähig ist. Überdies entfällt die Biersteuer, wie alle Steuern auf alkoholische Getränke, in der Hauptsache nur auf Erwachsene, also die arbeits- und erwerbsfähige Bevölkerung. Auch wird sie in Süddeutschland, obwohl dort das Bier keineswegs teurer oder minderwertiger ist, und ebenso im Reichsauslande für den Staat wie die Gemeinde mit viel höheren Beiträgen erhoben. Was die Erhebung der sonstigen wichtigsten Verbrauchssteuern, insbesondere von Getreide, Mehl, Vieh und Fleisch anbetrifft, so lag bei dem bekannten, 1910 in Kraft tretenden reichsgesetzlichen Verbot ein genügender Anlaß zur landesgesetzlichen Regelung um so weniger vor, als es sich nur um zwei Städte in Sachsen handelt.

4. Lustbarkeitssteuern.

Lustbarkeitssteuern werden beinahe von allen Städten und von 2200 Landgemeinden erhoben, hauptsächlich fehlen sie meist nur in kleinen Orten; gewöhnlich werden Tanzmusiken, Musik- und sonstige Aufführungen, sowie Schaustellungen und Lustbarkeiten aller Art, soweit sie öffentlich sind oder von Vereinen und Gesellschaften in einem öffentlichen Raum veranstaltet werden, besteuert, wenn nicht ein höheres oder künstlerisches Interesse vorliegt. Die Sätze sind sehr verschieden und schwanken gewöhnlich zwischen 1 Mk. und 50 Mk., gehen aber zuweilen weit

Digitized by Google

darüber hinaus je nach der Art der Vergnügungen und der Größe der Gemeinden.

Vom Regierungsentwurf wurde die Festsetzung und Ausgestaltung der Lustbarkeitsabgaben, wie bisher, den Gemeinden überlassen. Jedoch sollte allgemein eine Tanzsteuer von Tanzlustbarkeiten außer denen, die in Privatwohnungen stattfinden, zu erheben sein. Bereits gegenwärtig haben viele Tanzwirte die Gepflogenheit, den Eintritt in den Tanzsaal vom Erwerb eines Billetts im Preise von 5—20 Pf. abhängig zu machen. Eine derartige Steuer würde zwar den Tanzbesucher unmittelbar treffen, aber als reine Vergnügungssteuer, die überdies vorwiegend Unverheiratete belastet, leicht bezahlt werden können. Der Ertrag würde voraussichtlich ein sehr hoher sein. Auch Tanzlustbarkeiten, die von Vereinen oder Privatpersonen in geschlossenen Räumen veranstaltet werden, sind nicht zu verschonen, da andernfalls eine Beschwerung der unbemittelten Stände eintreten würde, die auf die Benutzung öffentlicher Lokale angewiesen sind. Die Steuer wird gesetzlich einzuführen und durch die Amtshauptmannschaft mit dem Bezirksausschuß, in den Städten mit Revidierter Städteordnung durch den Stadtrat in Höhe von 5 oder 10 Pf. einheitlich für den Bezirk festzusetzen sein, um Verschiebungen der Wettbewerbsverhältnisse zu vermeiden.

VI.

Die Wertzuwachssteuer.

Die noch anderweit vorkommenden Steuern, auch Mietsteuern, sind so vereinzelt und so unbedeutend in ihrem Ertrag, daß ihre Darstellung unterbleiben kann. Nur auf die neuestens aufgetauchte Zuwachssteuer ist ihrer grundsätzlichen Bedeutung wegen noch hinzuweisen.

Daß Wertsteigerungen unter Umständen bei Grundstücken, insbesondere Baugelände, oft außerordentlich, zuweilen geradezu ungeheuerlich sind, und zwar ohne daß der Besitzer der Baustelle erhebliche Aufwendungen gemacht zu haben braucht, ist allgemein bekannt[1]. Die Voraussetzung solcher

[1] So stiegen in einer der drei Großstädte des Landes zwei Grundstücke im Werte von noch nicht 200 000 Mk. im Laufe von etwa 25 Jahren auf das Dreifache; ein anderes Grundstück im Werte von rund 150 000 Mk. auf über das Doppelte. Nicht weniger bemerkenswerte Fälle weisen die Vororte auf: hier war die Wertsteigerung gerade in der jüngsten Vergangenheit besonders stark. So stiegen in Vororten seit 1890 eine Anzahl Parzellen im Werte von rund 150 000 Mk. im Laufe von 7 Jahren auf etwa das Dreifache, ein anderes Grundstück im Werte von

Digitized by Google

Wertsteigerung ist vielmehr, daß die Bevölkerung und damit auch das Wohnungsbedürfnis zunimmt und die Ausbreitung der Ansiedlung in der Gegend erfolgt, wo das Gelände liegt. Hiernach können alle möglichen Umstände entscheidend werden. Mindestens überall dort nun, wo mit der Zunahme der Bevölkerung auch das Wohnungsbedürfnis stark gestiegen ist, hat sich die Art seiner Befriedigung mehr oder weniger verändert. Es entwickelt sich ein lebhafter Grundstückshandel, der kauft, um mit Vorteil zu veräußern. Der Hausbesitzer wandelt sich alsdann entsprechend aus dem wohlhabenden Bürger, der sein eigenes Haus bewohnt und nur überschüssigen Raum an bekannte Familien vergibt, in den Vermieter um. Entsprechend wird der Besitz von Baugrund, der Bau von Häusern und der Besitz von Häusern ein Gewerbe, das viel mit fremdem

---

100 000 Mk sogar in 14 Tagen auf das Dreifache, ein weiteres Grundstück im Werte von 15 000 Mk. auf rund das Vierfache, ein anderes Grundstück im Werte von noch nicht 50 000 Mk. auf über das Doppelte, ein weiteres von rund 40 000 Mk. auf mehr als das Vierfache. Aus diesem Vororte wird berichtet, daß die Spekulation „wüst und beängstigend" sei. Ein weiteres Grundstück stieg in 3 Jahren von noch nicht 30 000 Mk. auf mehr als das Dreifache, ein anderes Grundstück im Werte von rund 80 000 Mk. binnen 1 Jahre auf mehr als das Dreifache, ein solches im Werte von noch nicht 50 000 Mk. binnen 1 Jahre auf über das Doppelte.

Geradezu fabelhaft klingen die durchschnittlichen Wertsteigerungen in Prozenten ausgedrückt. So soll sich der mittlere Kaufwert des Quadratmeters ungefähr erhöht haben.

in der Gemeinde	von 1879 auf 1889 um %	von 1889 auf 1899 weiter um %
Deuben	100	100
Kappel	100	100
Paunsdorf	400	100
Mölkau	600	300
Kaditz	50	500
Reick	75	600
Laubegast	600	700
Cotta	100	1000
Heidenau	100	1200

Ähnliche Beispiele wie die vorgegebenen, welche mit genaueren Zahlen zur Verfügung stehen, ließen sich mehr anführen. Ihre Heranziehung erschien aber um so weniger notwendig, als es sich um eine in ganz Deutschland anerkanntermaßen vorhandene Erscheinung handelt, wie unter anderm für Berlin, Frankfurt a. M., Halle, Oldenburg, Karlsruhe, München gezeigt worden ist. Zu vgl. insbesondere Paul Voigt, Grundrente und Wohnungsfrage in Berlin und Vororten (1901), Damaschke, Die Bodenreform (1903), Steinbrück, Die Entwicklung der Preise in Halle (1900).

Digitized by Google

Kapital arbeitet und in dem entsprechend spekuliert wird, da die Möglichkeit großer Gewinne lockt. Hierauf mag es zurückzuführen sein, daß unlautere, oft strafbare Geschäftsgebarungen eine große Rolle spielen; denn es kann leider nicht verkannt werden, daß die Boden- und Bauspekulation nicht selten von Personen ohne Vermögensmittel, ohne Fachkenntnis und ohne Gewissensschranken getrieben wird. So hebt sehr zutreffend die Dresdner Handelskammer 1895 hervor, daß „jeder x-beliebige Nichtzahler Grund erwirbt, Prachthäuser aufführt und nobel und guter Dinge lebt. Es wird anderwärts schwerlich vorkommen, daß kaum ausgelernte Gesellen oder völlig sachunkundige Personen von 25 Jahren ohne alles Vermögen Geschäfte für Hunderttausende von Mark unternehmen können." Es ist klar, daß, wie überhaupt Spekulation die Preise erhöht, sie insbesondere durch unsolide Spekulation leicht in schwindelhafte Höhe getrieben werden, die alsdann mit einem jähen Sturze in der Zwangsversteigerung zum Nachteil der Gläubiger früher oder später endet. Wenn auch unter den ausgefallenen Forderungen stehengebliebene Kaufgelder eine große Rolle spielen, so sind die wirklich erlittenen Verluste, insbesondere auch diejenigen der Bauhandwerker, zweifellos sehr bedeutend. Gegenüber diesen Verhältnissen erscheint eine Besteuerung der Wertsteigerung des zur Bebauung bestimmten oder verwendeten Grund und Bodens nicht bloß finanziell ergiebig, sondern als ein dringend und volkstümlich tief empfundenes Gebot der steuerpolitischen Gerechtigkeit, für das nicht minder spricht, daß es nur erwünscht sein kann, den Anreiz zur Boden- und Bauspekulation einigermaßen zu mindern. Wenn nun aber auch Wertsteigerungen nicht bloß beim Übergang von Acker in Bauland, sondern auch bei der Umwandlung von Wohnhäusern in Läden und Geschäftshäuser erfolgen, so pflegen die ersteren doch im allgemeinen die größten zu sein und sind auch diejenigen, die am meisten auf der Gunst der Lage beruhen, sich auch am leichtesten berechnen lassen, weil hier der Besitzer verhältnismäßig am seltensten und wenigsten Aufwendungen macht.

Die ersten in Sachsen eingeführten Zuwachssteuern beschränkten sich nur darauf, einige Prozente, von 1 bis etwa 10 %, von dem erzielten Gewinn je nach dessen absoluter Höhe zu erheben.

Die Regierungsvorlage sah obligatorisch eine Zuwachssteuer bei Veräußerung von unbebautem Gelände in allen Gemeinden von über 10 000 Einwohnern vor und stellte der Aufsichtsbehörde anheim, unter besonderen örtlichen Verhältnissen, insbesondere bei Vorortsgemeinden, sowie solchen mit außerordentlicher Bevölkerungsvermehrung die Einführung der Zuwachssteuer aufzugeben. Deren Ausgestaltung erfuhr insofern einen

Digitized by Google

bedeutsamen Fortschritt, als sich ihre Höhe nach dem Verhältnis der Wertserhöhung zum Erwerbswert richtete und hiernach nicht die äußere, sondern die verhältnismäßige Höhe des Gewinns entschied, da selbstverständlich von Bedeutung ist, ob ein Gewinn von beispielsweise 1000 Mk. mit einem Grundstück im Werte von 1000 Mk. oder von 10 000 Mk. gemacht wird. Dieser Rücksichtnahme entsprechend, sollte die Steuer, falls die Werterhöhung über 50 % des Erwerbswertes erreichte, bis auf 25 % der Wertserhöhung steigen. Zur Vermeidung von kleinen Streitigkeiten wurden Wertserhöhungen unter 5 % überhaupt freigelassen. Den Gemeinden wurde anheimgegeben, die Zuwachssteuer auch anders, insbesondere schärfer auszugestalten und auch die bebauten Grundstücke heranzuziehen.

Auch dieser Vorschlag wies jedoch noch den Mangel auf, daß er die Zeitdauer des Besitzes unberücksichtigt ließ, obgleich es ein großer Unterschied ist, ob der gleiche Gewinn beispielsweise in einem Jahre oder in zwanzig Jahren gemacht wird.

Wenn nun auch im übrigen Deutschland wenigstens teilweise, wohl im Zusammenhang mit der Anregung der Regierungsvorlage, die Zuwachssteuer sich verbreitet hat, so daß man neuestens auch bei ihr geradezu von einem Siegeszuge sprechen kann, so ist sie auch in Sachsen zwar bedauerlicherweise noch von keiner Großstadt, außer neuestens Leipzig, wohl aber von zahlreichen Vorortsgemeinden eingeführt worden, beispielsweise allein im Jahre 1906 in etwa einem Dutzend zwischen Dresden und Pirna gelegenen Landgemeinden verschiedener Größe nach dem beifolgenden, des Interesses wegen in der Anlage abgedruckten Musterentwurfs[1] der Amtshauptmannschaft Pirna. Bemerkenswert ist, daß die Einführung, nachdem einmal die Anregung gegeben war, sich überall mit großer Leichtigkeit und nur unter Vornahme wenig erheblicher Abweichungen gegenüber dem Entwurf vollzogen hat.

VII.

1. Wenn auch seit der Regierungsvorlage ein erfreuliches Fortschreiten der Entwicklung wohl insoweit zu verzeichnen ist, als hier und da die Einkommensteuer, insbesondere was die Einschätzung anbelangt, an die staatliche angelehnt, sowie eine bessere Progression eingeführt worden ist, ferner die Kopfsteuer nicht selten durch Einkommensteuer ersetzt, endlich die Steuer nach gemeinem Wert, sowie die Wertzuwachssteuer öfters eingeführt worden ist, so wird doch im großen und

[1] Siehe Anlage S. 272.

Digitized by Google

ganzen, obgleich vollkommen sichere Unterlagen im Mangel einer neuesten Statistik eben nicht gegeben sind, angenommen werden müssen, daß das Gemeindesteuerwesen in Sachsen noch immer an den schweren, in der Regierungsvorlage gekennzeichneten Mängeln leidet, insbesondere an der übermäßigen Anspannung der Einkommensteuer, ihrer unzweckmäßigen und gerade die schwächeren Schultern zu hart treffenden Belastung.

Was das Schicksal der Regierungsvorlage anlangt, welche auch trotz eines Kompromißvorschlages unter Fallenlassen der Gewerbesteuer von der Zweiten Kammer abgelehnt wurde und gar nicht an die Erste Kammer gelangte, so waren die Hauptursachen wohl die durch den Vorschlag der Gewerbesteuer entfesselte Leidenschaft mächtiger Interessengruppen, sowie die Feindschaft der städtischen Vertreter, welche durch den Vorschlag hervorgerufen war, im sogenannten Bezirksausgleich durch Heranziehung insbesondere der Sparkassen für die ärmeren Gemeinden, insbesondere die Arbeiterwohngemeinden einen gewissen Ausgleich zu schaffen, durch welchen ein Ersatz für den in der Praxis bekanntlich erfolglos gebliebenen§ 53 des preußischen Kommunalabgabengesetzes geschaffen werden sollte. Daß eine mit solcher Gegnerschaft beschwerte Reform nicht ohne weiteres bei den Landständen Annahme fand, ist um so leichter erklärlich, als jede durchgreifende Reform von guten Sachkennern schon vor ihrer Inangriffnahme überhaupt als höchst schwierig und wohl aussichtslos bezeichnet worden war. Dabei konnte unmöglich vermutet werden, daß die Zweite Ständekammer ihren eigenen Standpunkt derart ändern und den Vorschlag einer Gewerbesteuer überhaupt, den sie selbst und zwar wesentlich in der gleichen Zusammensetzung vor kaum 4 Jahren mit 64 gegen 6 Stimmen im Antrag Mehnert-Georgi gemacht hatte, so verwerfen würde. Daß in der Öffentlichkeit insbesondere gegen die Gewerbesteuer auch mit gänzlich unrichtigen Darstellungen Stimmung gemacht, insbesondere eine Gefährdung der mittleren und kleineren Betriebe trotz der ausdrücklich gegenteiligen Bestimmungen des Entwurfs verkündet wurde, nimmt bei einer Steuervorlage nicht wunder.

Im übrigen kann der gegen den Entwurf gerichtete allgemeine Vorwurf, er bedeute einen zu tiefen und unbegründeten Eingriff in die Gemeindeautonomie, unter welcher Deckflagge die heftigsten Angriffe erfolgten, in alle Wege nicht als gerechtfertigt zugestanden werden.

Wie die Vorlage unumwunden anerkennt, ist ohne Zweifel der Gedanke der Gemeindeselbstverwaltung, von dem die sächsischen Gemeindeordnungen stärker als irgend eine andere in Deutschland durchdrungen sind, von tiefer innerer Berechtigung. Von der politischen Notwendigkeit ganz abgesehen, den Untertan durch die Gemeinde zum Staatsbürger zu

Digitized by Google

erziehen, bietet die verständnisvolle Selbstbestimmung der Beteiligten die beste Gewähr für Berücksichtigung der unendlichen Verschiedenheiten des örtlichen Bedürfnisses und ist die Hauptgrundlage für ein tüchtiges Gemeindeleben. Damit ist aber keineswegs die Gewährung voller Autonomie geboten oder gerechtfertigt.

In gewissen Fragen können Verschiedenheiten des örtlichen Bedürfnisses entweder überhaupt nicht auftreten oder doch nicht den Ausschlag geben, insbesondere nicht bei grundsätzlichen Fragen der Gerechtigkeit oder bei gewissen Begriffsbestimmungen. Fragen, die über den Bezirk der Gemeinde herausgreifen, sind einheitlich zu regeln, insbesondere Fragen des interkommunalen Steuerrechtes, um Widersprüche, Streit und Benachteiligung der Pflichtigen zu verhüten. Es kommt hinzu, daß völlige Autonomie den Gemeinden eine überaus schwere Aufgabe stellt. Einmal sind gewisse Steuerfragen ihrer Natur nach schon rein technisch höchst schwierig. Aber auch die Aufstellung eines planmäßigen Steuersystems ist überaus schwierig, so selbstverständlich sie auch erscheint. Sodann aber sind in den Gemeindevertretungen wirtschaftliche Interessengruppen stark vertreten, die an der Verteilung der Steuerlast das unmittelbarste Interesse haben und daher sich nicht ohne Schwierigkeit eine völlige Unbefangenheit des Urteils, insbesondere gegenüber der Frage werden bewahren können, ob eine Vorausbelastung nach dem Interesse geboten erscheint. Auf der anderen Seite wird es nur günstig für den Frieden innerhalb der Gemeinde wirken können, wenn durch Aufstellung einer gewissen Richtschnur wenigstens einigermaßen der unvermeidliche Kampf der wirtschaftlichen Interessen in der Gemeinde gemildert wird. Erfahrungsgemäß kann weder die Minderheit in der Gemeindevertretung eines solchen Schutzes, noch die Gemeindeverwaltungen einer solchen Hilfe überall ohne Schaden entbehren. Das Vertrauen zu dem gesunden Rechtsgefühl, das die Grundlage und Gewähr der Selbstverwaltung ist, soll damit nicht erschüttert werden. An diesem Vertrauen, das die Gemeindeordnungen so deutlich mit dem Geiste freier Selbstbestimmung befruchtet, ist auch in Zukunft festzuhalten. Aber in der eben geschilderten Natur der Dinge liegt es, daß auch ein tüchtiger Gemeinsinn im allgemeinen zur Überwindung der Schwierigkeiten nicht ausreichen kann, die bei einigermaßen entwickelten Verhältnissen der Aufstellung gerade der ersten Grundsätze des Steuersystems entgegenwirken müssen.

Daß der Staat verfassungsmäßig befugt ist, die Gemeindeautonomie zu beschränken, ist nicht zweifelhaft. Auch ist die Steuerautonomie der Gemeinden, wie das an keinerlei Schranken gebundene Bestätigungsrecht

Digitized by Google

der Aufsichtsbehörden beweist, rechtlich niemals eine unbeschränkte gewesen. Der Staat hat aber ein großes sachliches Interesse am Gemeindeabgabenwesen. Zunächst kann er keine Verletzung seiner eigenen Steuerinteressen dulden, insbesondere nicht dulden, daß etwa die von ihm benutzten Steuerquellen, insbesondere die Einkommensteuer, übermäßig von den Gemeinden ausgeschöpft werden. Auch hiervon abgesehen, ist das wirtschaftliche Gedeihen der Gemeinde, das wesentlich mit von der Regelung der Steuerverhältnisse abhängt, für den Staat von der größten allgemeinen und finanziellen Bedeutung.

Liegt es nach alledem in der Natur der Sache, daß bei schrankenloser Autonomie der Gemeinden schwerwiegende Mängel im Gemeindeabgabenwesen leicht entstehen, und haben die Untersuchungen nachgewiesen, daß diese Gefahr in Sachsen tatsächlich nicht vermieden worden ist, so drängt das Interesse von Staat, Gemeinde und Steuerpflichtigen gleichmäßig darauf hin, die grundsätzliche Regelung des Gemeindeabgabenwesens nicht länger der Gemeindeautonomie zu überlassen. Diese Notwendigkeit wird natürlich um so dringender, je mehr die Steuerlast überhaupt wächst. Es kommt hinzu, daß nach dem gegenwärtigen Stande der Gesetzgebung das Oberverwaltungsgericht an letzter Stelle darüber befindet, ob die Gemeindeleistungen „verhältnismäßig" oder „angemessen" im Sinne der Gemeindeordnungen verteilt sind, dies aber eine Verkehrung der natürlichen Aufgabenverteilung zwischen Rechtsprechung und Verwaltung bedeutet. Denn dies ist Frage der steuerpolitischen Gerechtigkeit und Zweckmäßigkeit, die nach der ganzen Richtung der Gemeindeordnungen in erster Linie von der Gemeinde, in zweiter von der Aufsichtsbehörde zu entscheiden ist, keineswegs aber von einer gerichtlichen Stelle, welche naturgemäß leicht formale Erwägungen in den Vordergrund stellen kann.

Endlich wird eine gesetzliche Regelung, die noch weit mehr Freiheiten ließe, als in Preußen, Bayern, Württemberg, Baden und Hessen bestehen, auch für die sächsische Gemeindeautonomie nicht als Härte bezeichnet werden dürfen.

2. Anlangend endlich die Höhe der in Sachsen erhobenen Steuern, so sind im Jahre 1901 insgesamt an Steuern rund in Mark erhoben worden für die politischen Gemeinden 37, für die Schule 22, für die Kirche 5 ½, insgesamt 64 ½ Millionen Mark. Die Steigerung seit dem Jahre 1890 betrug für die politischen Gemeinden 80,5 %, für die Schule über 91 %, für die Kirche über 57 %, insgesamt über 81 ½ %.

Die durchschnittliche Kopfbelastung schwankt bei den kleineren Gemeinden bis zu 5000 Einwohnern zwischen 6,9 und 9 Mk., bei den

Digitized by Google

Gemeinden von über 5000 Einwohnern zwischen 11,6 und 27 Mk. (die drei Großstädte). Innerhalb der Größenklassen der Gemeinden sind sehr erhebliche Verschiedenheiten vorhanden, die größte bei den kleinsten Gemeinden bis zu 200 Einwohnern, wo die niedrigste vorkommende Kopfbelastung 0,5, die höchste 44,9 Mk. beträgt. Im allgemeinen nimmt die Belastung mit der Einwohnerzahl zu und nehmen umgekehrt die Gegensätze innerhalb der Größengruppen mit der wachsenden Einwohnerzahl ab. Selbstverständlich kann die Kopfbelastung nur in äußerst beschränktem Maße für die Beurteilung des Steuerdrucks und der Steuerverteilung verwendet werden, denn schon ein einziges großes Einkommen wird auch bei verhältnismäßig leichter Besteuerung in einer kleineren Gemeinde eine sehr hohe Kopfbelastung ergeben. Dagegen gestattet die Kopfbelastung allerdings einen Rückschluß auf die Bedürfnisse und Leistungen der Gemeinde, vorbehältlich auch hier der Einkünfte aus eigenem Vermögensbesitz. Hieraus erklärt sich, daß die Kopfbelastung im allgemeinen mit der Einwohnerzahl steigt.

An diese Zahlen darf noch eine allgemeine finanzpolitische Bemerkung geknüpft werden. Wenn auch das gewaltige Anwachsen der Steuerlasten im allgemeinen auch als ein Zeichen wirtschaftlichen und namentlich kulturellen Fortschritts anzusehen ist, so kann doch nicht verschwiegen werden, daß kaum in allen Gemeinden immer mit der notwendigen Sparsamkeit hausgehalten wird. Wenn nun die Neigung, Ausgaben nicht bloß auf notwendige Zwecke zu beschränken, sondern auch für bloß Nützliches oder sogar Angenehmes zu verwenden, eine zeitlang wohl nicht ganz selten geworden war, ja einzelne Gemeinden geradezu gefährdet hat, so kann ihr nicht besser entgegengetreten werden, als durch eine sachgemäße strenge Handhabung des Aufsichtsrechts inbezug auf die Genehmigung von Darlehnsaufnahmen. Wenn in anderen deutschen Staaten die Gemeindeautonomie derart beschränkt ist, daß der gesamte Haushaltplan von den Aufsichtsbehörden genehmigt werden muß, ist dies in Sachsen keineswegs der Fall. Es bedürfen vielmehr, von der Ausgabe von Papieren abgesehen, i. a. bloß aufzunehmende Darlehne, soweit sie nicht binnen einem Jahre zurückgezahlt werden, der aufsichtsbehördlichen Genehmigung. Diese Bestimmung genügt auch in der Regel vollkommen, nur sollten nicht zu lange Tilgungsfristen je nach der Leistungsfähigkeit der Gemeinden, der Größe des Darlehns und dem zu erreichenden Zwecke gewährt werden. Als Regel sollte gelten, daß auch Darlehne für Zwecke, die auf lange Zeit hinaus ihren Nutzen behalten, längstens binnen einem Menschenalter getilgt werden sollten, da auf längere Zeit hinaus die Zu-

Digitized by Google

kunft, in der neue Aufgaben und neue Ausgaben völlig ungewiß sind, nicht belastet werden sollte. Leider ist dies vielfach nicht beobachtet und sind Darlehne mit Tilgungsfristen bis zu 60 Jahren und sogar darüber genehmigt worden. Solche lange Tilgungsfristen haben übrigens auch den Nachteil, daß die Notwendigkeit und Höhe der Ausgaben weit weniger streng von der Gemeinde-Selbstverwaltung geprüft werden. Das beste ist freilich immer, durch fortlaufende Rücklagen aus laufenden Mitteln Deckung auch für einmalige größere Ausgaben anzusammeln, die wie z. B. Schulbauten bei steigender Bevölkerung, und alle Reparaturbauten sich voraussehen lassen.

Anlage.

Entwurf einer Wertzuwachssteuerordnung.

§ 1. Bei Veränderungen im Besitze von unbebautem[1] Gelände infolge Veräußerung ist von dem Veräußerer eine Steuer nach der Werterhöhung zu erheben (Zuwachssteuer).

§ 2. Als Veränderungen im Besitz sind anzusehen:

1. jeder gerichtlich oder notariell beurkundete Vertrag, durch den sich der eine Teil verpflichtet, Eigentum an einem Grundstücke zu übertragen (Kauf, Tausch, Schenkung u. dgl.);
2. jeder beurkundete Vertrag, durch den das Recht, eine solche Eigentumsübertragung zu verlangen, übertragen wird (Abtretung von Kaufrechten);
3. jede Auflassung, sofern nicht der Veräußerer schon nach Nr. 1 und Nr. 2 abgabenpflichtig ist.

Abgesehen von diesen Fällen gelten als Veränderungen im Besitze alle zur Besitzwechselabgabe etwa sonst pflichtigen Fälle von Besitzwechsel mit Ausnahme derjenigen von Todeswegen.

§ 3. Als unbebaut im Sinne des § 1 gilt dasjenige Gelände, welches überhaupt noch nicht oder nur mit Gärten oder Treibhäusern, Schuppen, Baracken und ähnlichen leicht entfernbaren oder vorübergehenden Zwecken dienenden Baulichkeiten bebaut ist. Hierher sind insbesondere die nach § 33a und b der Ausführungsverordnung vom 1. Juli 1900 zum allgemeinen Baugesetze der Baugenehmigung nicht bedürfenden Baulichkeiten zu rechnen.

[1] Der Wertzuwachs von bebautem Gelände ist schwieriger rechnerisch festzustellen und ist nicht aus grundsätzlichen, sondern rein praktischen Gründen zunächst freigelassen.

Digitized by Google

Desgleichen kann Gelände als unbebaut angesehen werden, wenn nach den besonderen Umständen des Falles die Annahme gerechtfertigt erscheint, daß

1. die Bebauung zum Zwecke der Hinterziehung der Zuwachssteuer erfolgt ist, vorausgesetzt, daß der zu entrichtende Steuerbetrag erheblich höher ist, als der Wert der errichteten Baulichkeiten

oder

2. die Erwerbung zu dem Zwecke erfolgt, um die darauf befindlichen Gebäude zwecks anderweiter Bebauung ganz oder teilweise zum Abbruch zu bringen.

§ 4. Zu Gebäuden gehörige Hofräume, Lagerräume, Hausgärten, dafern sie mit den Gebäuden in Zusammenhang stehen und gleichzeitig mit ihnen veräußert werden, gelten nicht als unbebautes Gelände im Sinne des § 1, es sei denn, daß sie die bebaute Fläche um mehr als das 3fache übertreffen und abgesondert baulich verwertbar sind.

Als Gebäude im Sinne des Abs. 1 sind die in § 3 genannten Baulichkeiten nicht anzusehen.

§ 5. Die Zuwachssteuer beträgt:

bei einer Werterhöhung		wenn die Werterhöhung eingetreten ist innerhalb eines Zeitraumes von					
von über	bis	Jahresfrist	über 1 bis 4 Jahren	über 4 bis 10 Jahren	über 10 bis 20 Jahren	über 20 bis 30 Jahren	über 30 Jahren
Prozent des Erwerbswertes		Prozent der Werterhöhung					
10	20	2	1	1/2	—	—	—
20	35	4	2	1	1/2	—	—
35	50	6	4	2	1	1/2	—
50	100	8	6	4	2	1	1/2
100	200	10	8	6	4	2	1
200	500	15	10	8	6	4	2
500	—	20	15	10	8	6	4

Werterhöhungen unter 10 % bleiben von der Zuwachssteuer befreit.

§ 6. (1) Als Erwerbswert ist derjenige Wert anzusehen, welchen das Gelände nach seiner tatsächlichen Benutzung durch den Veräußerer hat, oder welchen es, falls keine solche stattfindet, bei angemessener landwirtschaftlicher Benutzung haben würde.

(2) Weist jedoch der Veräußerer nach, daß er das Gelände zu einem höheren Preis erworben hat, oder daß es einen höheren Wert hatte, als

Digitized by Google

er es schenkweise oder letztwillig erhielt, so ist dieser höhere Erwerbspreis beziehentlich Wert als Erwerbswert anzunehmen.

(3) Hat der Veräußerer das Gelände in der Zwangsversteigerung erworben, so ist dem Preis, zu welchem ihm der Zuschlag erteilt wurde, noch der nachweisliche Betrag seiner ausgefallenen Forderung nebst den ausgefallenen Zinsen bis zum Tage des Erwerbes zuzurechnen.

(4) Hat der Veräußerer nachweislich bei Erwerb des Geländes eine Besitzwechselabgabe gezahlt, so ist der Preis oder Wert, welcher der Berechnung der Besitzwechselabgaben zugrunde gelegt wurde, als Erwerbswert anzusehen.

(5) Ist keine Besitzwechselabgabe nachweislich erhoben, sind dagegen nachweislich anläßlich des Erwerbes gerichtliche Kosten bei grundbücherlicher Verlautbarung entstanden, so ist der bei ihrer Erhebung zugrunde gelegte Wertbetrag als Erwerbswert anzusehen.

(6) Vorstehendes findet entsprechende Anwendung, wenn nur ein Teil des erworbenen Geländes veräußert wird.

(7) Macht der Steuerpflichtige glaubhaft, daß dem nach Abs. 4—6 maßgebenden Preis oder der Wertberechnung ein offenbarer, wesentlicher Fehler zugrunde liegt, für welchen weder ihn noch seinen Erblasser ein Verschulden trifft, so finden Abs. 4—6 keine Anwendung.

§ 7. Die Werterhöhung ist der Unterschied zwischen dem Erwerbswert (§ 6) und dem bei der Veräußerung erzielten oder zugrunde liegenden Preis oder Wert.

Auf die Bestimmung des Veräußerungspreises bzw. Wertes finden Abs. 3—7 von § 6 entsprechende Anwendung.

§ 8. (1) Dem Erwerbswert werden bei Berechnung der Werterhöhung die mit dem Erwerb, Besitz und Veräußerung notwendig verbunden gewesenen nachweislichen Ausgaben zugerechnet.

(2) Als notwendige Ausgaben gelten insbesondere Gerichts- und Anwaltskosten, Besitzwechselabgaben, anteilige Straßen- und Schleusenbaukosten, sowie 4 % Zinsen von dem Betrag des Erwerbswertes (§ 6) und Staats- und Gemeindegrundsteuern.

(3) Zinsen, sowie Staats- und Gemeindegrundsteuern können jedoch nur insoweit angerechnet werden, als sie nicht durch Einnahme aus dem Gelände gedeckt wurden. Als Einnahme aus dem Gelände ist, soweit nicht nachweislich eine höhere erzielt worden ist, diejenige anzusehen, welche das Gelände bei angemessener landwirtschaftlicher Benutzung gebracht hätte. Hierbei sind die bei der Einschätzung zur Staatseinkommen-

Digitized by Google

steuer zugrunde gelegten Normalsätze anzunehmen (§ 5 der Instruktion vom 26. Juli zum Einkommensteuergesetz vom 24. Juli 1900).

(4) Soweit nicht die Gemeinde nachweist, daß dies zu hoch ist, werden bei einer Besitzzeit bis zu 4 Jahren 5 %, bei einer Besitzzeit von über 4 Jahren 10 % des Erwerbswertes als anrechnungsfähige Ausgabe angesehen (Abs. 1—3). Nur soweit die Summe von den Steuerpflichtigen als anrechnungsfähig geltend gemachten Ausgaben bei einer Besitzzeit bis zu 4 Jahren 5 %, bei einer Besitzzeit von über 4 Jahren 10 % übersteigt, liegt dem Steuerpflichtigen der rechnungsmäßige Nachweis ob.

§ 9. Die Werterhöhung ist insoweit nicht in Ansatz zu bringen, als der Veräußerer beweist, daß sie ihren Grund in der natürlichen Beschaffenheit des Bodens findet, wie z. B. bei Entdeckung von Steinen, Kohlen, Erzen oder Quellen.

§ 10. Die Steuerpflicht tritt ein mit der Beurkundung des Veräußerungsvertrages bzw. mit der erforderlichen Auflassung (§ 2).

Insoweit eine früher vereinbarte Geländeveräußerung erst nach Inkrafttreten dieser Steuerordnung zur Besitzwechselabgabe heranzuziehen ist, tritt die Zuwachssteuerpflicht mit ein, wenn sonst die erforderlichen Voraussetzungen vorhanden sind.

§ 11. Hat der Veräußerer das veräußerte Gelände als Teil eines zusammenhängenden Grundstückes erworben, so ist der Erwerbswert für dieses nach der Vorschrift des § 6 zu ermitteln und der Erwerbswert für das veräußerte Gelände nach der Größe anteilig zu berechnen.

Wenn jedoch Gebäude mit erworben wurden, so ist deren Wert zu schätzen und vor der anteiligen Berechnung in Abzug zu bringen.

§ 12. Binnen 8 Tagen nach Eintritt der Steuerpflicht ist die Veräußerung an die Gemeinde unter Angabe der Erwerbs- und Veräußerungssumme bzw. Werte und, wenn tunlich, unter Vorlegung der schriftlichen Verträge oder sonstigen Unterlagen über Erwerb und Veräußerung des Areals anzuzeigen. Zur Erstattung der Anzeige ist der Veräußerer, zur Erteilung der etwa noch erforderlichen Auskunft nach Aufforderung auch der Erwerber verpflichtet.

Erhebt der Steuerpflichtige Anspruch auf Anrechnung von mehr als 5 bzw. 10 % Ausgaben (§ 8), so hat er gleichzeitig auch den rechnungsmäßigen Nachweis hierüber mit einzureichen.

§ 13. Die Steuer ist von dem Gemeinderate bzw. von dem dazu bestellten Ausschusse, wenn nötig, nach Gehör eines Sachverständigen festzusetzen. Die Festsetzung ist dem Veräußerer und dem Erwerber zu er-

Digitized by Google

öffnen. Hierbei ist auf Form und Frist der Reklamation ausdrücklich hinzuweisen.

So oft bei Besitzwechsel eines unbebauten Grundstückes dem Erwerber eine Besitzwechselabgabe abgefordert wird, ist ihm gleichzeitig zu eröffnen, die Summe, nach der die Abgabe erhoben wird, werde auch im Falle künftiger Veräußerung für die Berechnung der Zuwachssteuer maßgebend sein.

§ 14. Die festgesetzte Steuer ist unter Angabe ihrer Berechnung dem Steuerpflichtigen zu eröffnen. Binnen 14 Tagen ist sie sodann an die Gemeindekasse zu zahlen.

§ 15. Jeder Steuerpflichtige kann gegen die Schätzung innerhalb 14 Tagen schriftlich (oder zu Protokoll) unter Angabe der Gründe und Beweismittel bei dem Gemeindevorstande Reklamation erheben. Gegen die hierauf erfolgende Entscheidung stehen dem Steuerpflichtigen die in Verwaltungssachen geordneten Rechtsmittel zu. Jeder Steuerpflichtige kann dem Widerspruchs- oder Rechtsmittelverfahren in jeder Lage desselben beitreten. Die rechtskräftige Festsetzung wirkt gegen alle Steuerpflichtigen.

Versäumnis der geordneten Fristen zieht Verlust der Rechtsmittel nach sich.

Soweit die Bemessung der Steuer auf derjenigen Erwerbs- oder Veräußerungssumme beruht, die bei der Erhebung der Besitzwechselabgabe oder der Berechnung der gerichtlichen Kosten zugrunde gelegt ist, sind diese Summen maßgebend. Wenn daher die gleichzeitig erhobene entsprechende Besitzwechselabgabe oder die Berechnung der gerichtlichen Kosten durch Rechtsmittel angefochten wird, ist deren Erfolg auch für die Berechnung der Zuwachssteuer unbeschadet der vorläufigen Zahlungsfrist (§ 16) maßgebend.

§ 16. Die Zahlung der vom Gemeinderate bzw. von dem dazu ermächtigten Ausschusse festgestellten Zuwachssteuer hat ungeachtet der Einwendung etwaiger Rechtsmittel gegen die Schätzung vorbehältlich der späteren Ausgleichung zu erfolgen.

§ 17. Die Kosten einer Abschätzung durch Sachverständige hat der Steuerpflichtige — vorbehältlich jedoch der Bestimmung in § 12 Abs. 1 des Kostengesetzes vom 30. April 1906 und Nr. 24 a des Gebührenverzeichnisses dazu — zu tragen.

Rückständige Zuwachssteuern werden gleich rückständigen Gemeindeanlagen beigetrieben.

Digitized by Google

Für den Veräußerer haften gegenüber der Gemeinde auch der Erwerber und das Grundstück.

§ 18. Unterlassung der in § 12 vorgeschriebenen Anzeige oder Auskunftserteilung kann mit Geldstrafe bis zu 150 Mk. geahndet werden.

Bei Hinterziehung der Zuwachssteuer ist der hinterzogene Betrag nachzuzahlen, außerdem aber als Strafe der fünf- bis zehnfache Betrag der Steuer zu erlegen.

Für die Einleitung des Strafverfahrens ist die Königliche Amtshauptmannschaft Pirna zuständig, soweit nicht die gesetzliche Zuständigkeit des Gemeindevorstandes ausreicht.

Strafen nach Abs. 1 und 2 fließen zur Gemeindekasse.

§ 19. Steuerpflichtige, die übergangen oder zu niedrig veranlagt worden sind, sind zur Nachzahlung verpflichtet, gleichviel ob Hinterziehung vorliegt oder nicht.

Der Anspruch auf Nachzahlung ist nicht weiter zu verfolgen, als auf 10 Jahre nach Eintritt der Steuerpflicht. Die Verbindlichkeit zur Nachzahlung geht auf die Erben über.

Zur Feststellung des nachzuzahlenden Betrages ist der Gemeinderat bzw. der hierzu bestellte Ausschuß zuständig. Im übrigen haben die Bestimmungen des § 15 Anwendung zu finden.

§ 20. Diese Ordnung tritt am Tage der Bekanntmachung in Kraft.

Digitized by Google

Das heutige Gemeindebesteuerungssystem in Preußen.

Unter besonderer Berücksichtigung des Westens der Monarchie.

Von

Dr. **Ernst Scholz,**
Beigeordneter und Kämmerer in Wiesbaden.

Digitized by Google

Digitized by Google

Eine verständige Darstellung wird in erster Linie auf die Qualität der Leser, für die sie bestimmt ist, Rücksicht zu nehmen haben. Doppelt wird das zur Pflicht, wenn der Leserkreis ein so eigenartiger ist, wie im vorliegenden Falle: äußerlich beschränkt — mehr oder weniger auf Fachgenossen —, innerlich weit an Wissen und Verständnis, vor dessen Betätigung in der Form der Kritik den Schreiber eine ahnungsvolle Scheu befällt. Ich ziehe daraus den Schluß, daß es als überflüssig zu gelten hat, eine Schilderung der bestehenden gesetzlichen Vorschriften zu geben. Nur ganz allgemein werden die leitenden Gesichtspunkte des derzeitigen Gesetzeszustandes zu erwähnen, es wird zu beleuchten sein, was das Gesetz gewollt und welche Wirkungen es erzielt hat. Naturgemäß ergibt sich die weitere Frage: Nach welcher Richtung kann, wird und soll auf gegebener Grundlage weiter gearbeitet werden? Endlich wird auch die letzte, revolutionäre Konsequenz nicht zu scheuen sein: zu untersuchen, ob und in welcher Weise eine Änderung des gegenwärtigen legislatorischen Zustandes erstrebenswert und durchführbar ist.

I.

Die leitenden Gesichtspunkte der Gemeindebesteuerung.

Das Gemeindeabgabenwesen in Preußen ist durch das Kommunalabgabengesetz vom 14. Juli 1893 — in Wirksamkeit getreten am 1. April 1895 — einheitlich (mit Ausnahme von Hohenzollern und Helgoland) und erschöpfend geregelt; durch seinen § 96 sind „alle demselben entgegenstehenden gesetzlichen Bestimmungen außer Kraft" gesetzt. Die am 2. November 1892 dem Landtage vorgelegte Denkschrift zu den Entwürfen der Steuerreformgesetze bezeichnet als leitende Gesichtspunkte für das Kommunalabgabengesetz die folgenden:

Digitized by Google

1. Der im Wege der direkten Besteuerung aufzubringende Gemeindebedarf ist tunlichst zu beschränken.
2. Die direkte Gemeindebesteuerung ist mehr als bisher auf Realsteuern zu begründen, dagegen sind die Zuschläge zur Einkommensteuer wesentlich zu ermäßigen.
3. Regelmäßig sind durch Realsteuern diejenigen Aufwendungen der Gemeinden zu decken, welche in überwiegendem Maße dem Grundbesitz und dem Gewerbebetriebe zum Vorteil gereichen.
4. Den Gemeinden ist zum Zwecke der Realbesteuerung die Einführung besonderer Steuern vom Grundbesitz sowie von den im Gemeindebezirke betriebenen stehenden Gewerben zu gestatten.
5. Die Gemeindeeinkommensteuer kann ganz oder teilweise durch Aufwandssteuern (Mietssteuer, Wohnungssteuer) ersetzt, im übrigen aber nur in Form von Zuschlägen zur Staatseinkommensteuer erhoben werden.

Die gewollten Ergebnisse der gesamten Steuerreform faßt die Denkschrift in folgende Sätze zusammen:

1. Die dem Staate einerseits, den Gemeinden anderseits vorzugsweise vorbehaltenen Gebiete der Besteuerung werden sachgemäß gegeneinander abgegrenzt.
2. Als Grundlage der direkten Besteuerung des Staates dient nach Beseitigung der bestehenden Doppelbesteuerung fortan die nach der persönlichen Leistungsfähigkeit veranlagte Einkommensteuer, ergänzt durch eine nur den Besitz mit einem mäßigen Satze treffende Vermögenssteuer.
3. Die Kommunalbesteuerung ist nicht lediglich auf der Leistungsfähigkeit aufzubauen. Das Wesen der Gemeinden läßt zu und erfordert bei der Steuerverteilung die Berücksichtigung von Leistung und Gegenleistung, von Last und Vorteil. Zur Durchführung dieses Grundsatzes soll neben anderen Maßnahmen die Kommunalbesteuerung entsprechend den wirtschaftlichen Aufgaben der Gemeinden und den Rückwirkungen der Aufwendungen derselben auf die Vermögensobjekte in rationeller Weise wesentlich auch auf die vom Staate aufgegebenen Realsteuern begründet werden, welche den Gemeinden eine ergiebige, nach ihren besonderen Verhältnissen zu bewirtschaftende selbständige Steuerquelle eröffnen, die in ihren Erträgen den Schwankungen der Personalsteuern nicht unterworfen ist.

Digitized by Google

Zwecks Erreichung der gesteckten Ziele auf den in den Leitsätzen gezeigten Wegen hat das Gesetz im großen und ganzen nach zwei Richtungen Vorschriften gegeben: einmal dahin, in welchem Verhältnis und in welcher Reihenfolge die verschiedenen Finanzquellen von den Gemeinden zur Deckung ihres Finanzbedarfs nutzbar gemacht werden sollen, und zum andern, inwieweit die Gemeinden bei der Ausübung ihres Besteuerungsrechts selbständig und inwieweit sie an die Genehmigung der staatlichen Aufsichtsbehörden gebunden sind.

In ersterer Beziehung gibt die grundlegende Bestimmung der § 2 des Gesetzes, der sowohl die verschiedenen Arten der Gemeindeeinkünfte erschöpfend benennt, als auch die Reihenfolge, in der sie zur Deckung der Gemeindeausgaben herangezogen werden dürfen, einwandsfrei festlegt. In erster Linie erscheinen die Einnahmen aus Gemeindevermögen, die Gebühren und Beiträge, die vom Staat oder von weiteren Kommunalverbänden überwiesenen Mittel. Soweit der Bedarf durch diese nicht gedeckt wird, treten — an zweiter Stelle — die indirekten Steuern ein. Erst in letzter Linie kommen die direkten Steuern: sie dürfen nur insoweit erhoben werden, als nach Abzug des Aufkommens der genannten Einkünfte noch ein weiterer Bedarf verbleibt. Hieraus zu schließen, daß das Gesetz die direkte Besteuerung nur als subsidiäres Hilfsmittel hätte angesehen wissen wollen, wäre aus doppeltem Grunde verfehlt: es entspräche nicht im entferntesten den tatsächlichen Verhältnissen, die stets und überall die direkten Steuern als Rückgrat der Gemeindefinanzen erscheinen lassen, und es widerstrebte anderseits dem im Gesetze selbst zum Ausdruck gebrachten Grundsatze, daß ein großer Teil der Gemeindelasten von allen nach Verhältnis ihrer Leistungsfähigkeit zu tragen ist. Die Teilung der Einnahmequellen in die erwähnten drei Gruppen und die Festsetzung ihrer Reihenfolge bezweckt vielmehr lediglich eine stärkere Ausbildung der Gebühren und Beiträge, deren Einführung im gegebenen Falle im Aufsichtswege verlangt werden kann, und einen empfehlenden Hinweis auf die im allgemeinen wenig drückenden indirekten Steuern, für deren Ausbildung ein gesetzlicher Zwang nach § 78 nicht einmal gegeben ist. Das in der Denkschrift aufgestellte Prinzip, daß die Kommunalbesteuerung nicht lediglich auf der Leistungsfähigkeit aufzubauen, sondern unter Mitberücksichtigung von Leistung und Gegenleistung, von Last und Vorteil zu regeln ist, findet in § 2 seine Kodifikation.

Gebühren (§ 4) und Beiträge (§ 9) sind im wesentlichen Formen einer Besteuerung nach dem Interesse. Die ersteren bezwecken die Bezahlung einer bestimmten Gegenleistung; die letzteren haben den Ausgleich

Digitized by Google

für einen nicht meßbaren, allgemeinen wirtschaftlichen Vorteil zum Gegenstand. Ihr Anwendungsgebiet ist vielseitig; die Erhebung von Beiträgen ist auf Grundeigentümer und Gewerbetreibende beschränkt. Eine Unterart der Gebühr, die Kurtaxe (§ 12), ermöglicht Kurorten die Erhebung von Vergütungen für Herstellung und Unterhaltung ihrer zu Kurzwecken getroffenen Veranstaltungen.

Das Gebiet der indirekten Steuern ist nur durch die Grenzen der Reichsgesetzgebung eingeengt (§ 13). Außer den im Gesetze namhaft gemachten Verbrauchsabgaben, Lustbarkeits- und Hundesteuern können die Gemeinden indirekte Steuern aller Arten erheben; allerdings kann ihre Neueinführung und Veränderung nur durch Steuerverordnungen erfolgen, die der Genehmigung bedürfen (§ 18). Neben den Verbrauchsabgaben, von denen weiter unten ausführlicher zu reden sein wird, nehmen die Verkehrssteuern regelmäßig den breitesten Raum in den gemeindlichen Haushaltsplänen ein: eine Abgabe vom Eigentumswechsel an Grundstücken, erhoben in Prozenten des Wertes — Umsatzsteuer —, und in neuerer Zeit vielfach daran angegliedert eine prozentuale Steuer vom Zuwachs an Wert seit einem bestimmten Ereignis (dem letzten Eigentumswechsel) oder einem bestimmten Tage — die Wertzuwachssteuer. An Luxussteuern finden sich neben der bereits genannten Hundesteuer Steuern auf das Halten von Equipagen, Luxuspferden, Automobilen und als Abart der Lustbarkeitssteuer die Billettsteuer. In neuester Zeit — seit Erlaß des Kreis- und Provinzial-Abgaben-Gesetzes — finden auch Steuern auf die Konzessionierung von Gast- und Schankwirtschaften Genehmigung.

Als direkte Steuern dürfen die Gemeinden nach § 23 erheben: „Gemeindesteuern vom Grundbesitz und Gewerbebetrieb (Realsteuern), sowie vom Einkommen der Steuerpflichtigen (Einkommensteuern)".

Während nun aber die Einkommenbesteuerung praktisch auf die Erhebung von Zuschlägen zur Staatseinkommensteuer angewiesen ist — die Statuierung besonderer kommunaler Einkommensteuern ist zwar gesetzlich nicht ausgeschlossen, aber derart eingeengt, daß eine praktische Nutzbarmachung so gut wie unmöglich wird; Wohnungs- und Mietsteuern, die als „Aufwandssteuern" einen teilweisen Ersatz der Einkommensteuer bilden könnten, dürfen nicht neu eingeführt werden —, ist die Ausbildung besonderer Gemeindesteuern von Grundbesitz und Gewerbe durch das Gesetz nicht nur gestattet, sondern sichtlich begünstigt worden. Insbesondere kann eine Besteuerung des Grundbesitzes

Digitized by Google

stattfinden nach Reinertrag, Pacht- oder Mietswert, gemeinem Wert, nach hergebrachten Abstufungen des Grundbesitzes oder nach einer Verbindung dieser Maßstäbe, wobei zu berücksichtigen ist, daß alle die Formen nur als Beispiele gelten, also variiert werden können. Besondere Gewerbesteuern können namentlich bemessen werden nach dem Ertrage des letzten Jahres oder einer Reihe von Jahren, nach Anlage- oder Betriebskapital, nach sonstigen Merkmalen für den Umfang des Betriebes — gewählt sind u. a. neuerdings Kopfzahl des Personals, Größe oder Mietwert der benutzten Gewerberäume — oder nach einer Verbindung mehrerer dieser Maßstäbe.

Die direkten Gemeindesteuern sind auf alle Pflichtigen „nach festen und gleichmäßigen Grundsätzen" zu verteilen, unbeschadet der Befugnis der Gemeinden, eine entsprechende Mehr- oder Minderbelastung gewisser durch besondere Veranstaltungen besonders bevorzugter oder benachteiligter Kreise von Gemeindeangehörigen eintreten zu lassen (§ 20). Während für die Gewerbesteuern schon das Gesetz selbst eine gewisse Freiheit in der Auslegung der „festen und gleichmäßigen Grundsätze" zuließ (§ 31) und für die Einkommensteuer die Möglichkeit und die Grenzen einer zulässigen Differenzierung besonders festgelegt waren (§ 36 ff.), ist durch das sogenannte „Deklarationsgesetz" vom 24. Juli 1906 auch für das Gebiet der Grundsteuer eine verschiedene Behandlung der einzelnen Arten der Steuerobjekte zugelassen, sofern nur eine gleiche Belastung bei dem Vorhandensein gleicher Verhältnisse gesichert ist.

Eines der wichtigsten Kapitel des Gesetzes befaßt sich mit der Verteilung des Steuerbedarfs auf die verschiedenen (direkten) Steuerarten (§§ 54—59). Von dem im Haushaltsplan der Gemeinde sich ergebenden Gesamtfinanzbedarf sind zunächst gemäß § 2 des Gesetzes die sonstigen Einnahmen — aus Gemeindevermögen, Gebühren, Beiträgen, Staatsmitteln, indirekten Steuern — in Abzug zu bringen. Weiter sind abzuziehen die Betriebssteuern und die etwa eingeführte besondere Bauplatzsteuer. Der sich hiernach ergebende Rest des Finanzbedarfs bildet den „Steuerbedarf", der auf die verschiedenen Steuerarten zu verteilen ist.

Dieser Steuerbedarf ist zunächst auf die Gesamtheit der Realsteuern und auf die Einkommensteuer, der auf die Gesamtheit der Realsteuern entfallende Betrag ist weiter auf die einzelnen Realsteuerarten zu verteilen.

Das Verhältnis der Belastung der Einkommensteuer zu der der Realsteuern wird wesentlich unter dem Gesichtspunkte zu betrachten sein, daß der ganze Zweck der Kommunalsteuerreform, die unter gleichzeitigem Verzicht des Staates auf Hebung der Realsteuern in Kraft gesetzt wurde,

Digitized by Google

eine schärfere Heranziehung der Realsteuern zu den Kommunallasten und tunlichste Herabminderung der Gemeindezuschläge zur Einkommensteuer war. Der Haushalt der Gemeinden sollte — so sagt die Ministerialverordnung vom 7. Dezember 1895 — mehr als bisher auf die Besteuerung der mit der Gemeinde auf Gedeih und Verderb verbundenen Realitäten begründet werden. Hieraus folgt auch die Unrichtigkeit der Auffassung, daß die Heranziehung der Realsteuern mit demselben Prozentsatz, mit dem die Einkommensteuer belastet wird, die Regel bilde. Wortlaut und Sinn des Gesetzes stehen dem entgegen. Die Praxis ist sogar in vielen Fällen über den Maßstab dieser Vorschrift in der Belastung der Realsteuern hinausgegangen, ohne daß die berufenen Hüter des Gesetzes, die Genehmigungsbehörden, daran Anstoß genommen hätten.

Bezüglich der Feststellung des Verhältnisses, in welchem die Realsteuern und die Einkommensteuer zur Deckung des Steuerbedarfs heranzuziehen sind, ist zu prüfen, welche Ausgaben der Gemeinde vorzugsweise durch Realsteuern und welche vorzugsweise durch die Einkommensteuer aufzubringen sind. Die Gemeinde muß zu diesem Zwecke Posten für Posten ihres Haushaltsplanes durchgehen und die einzelnen Ausgaben je nach ihren Zwecken klassifizieren. Nach der Ausführungsanweisung und den dazu ergangenen Ministerialverordnungen wird man folgende fünf Kategorien von Ausgaben unterscheiden und danach die erforderliche Berechnung wohl vornehmen können:

1. Aufwendungen, welche vorzugsweise durch die Einkommensteuer zu decken sind.

Hierhin gehören diejenigen Ausgaben, welche nach ihrem Wesen und ihrer Bestimmung allen Gemeindeangehörigen zugute kommen oder durch sie veranlaßt werden; insbesondere die Kosten der den Gemeinden obliegenden Erfüllung allgemeiner staatlicher Zwecke, beispielsweise die Kosten des Volksschul- und Armenwesens, Aufwendungen für öffentliche Sicherheit und Gesundheitspflege (allgemeine Polizeikosten), die allgemeinen Verwaltungskosten der Gemeinde, die Kosten des Standesamts und des Beerdigungswesens.

2. Aufwendungen, welche lediglich durch Realsteuern aufzubringen sind.

Dies sind im wesentlichen solche Ausgaben, die ausschließlich oder doch ganz überwiegend dem Grundbesitz und Gewerbebetrieb zum Vorteil gereichen, beispielsweise die Anlegung und Unterhaltung von Wegen, Ent- und Bewässerungsanlagen, welche nur oder vorzugsweise dem Grund-

Digitized by Google

besitz oder Gewerbebetrieb dienen, Kosten der Feldpolizei, Ausgaben im Interesse der Landwirtschaft, Aufwendungen für Erlangung oder Erhaltung einer Garnison, für Erlanguug einer Irren- oder ähnlichen Anstalt, Kosten der gewerblichen Fortbildungsschulen, des Gewerbe- und Kaufmannsgerichts.

3. Aufwendungen, welche nach billigem Ermessen (d. i. im allgemeinen je zur Hälfte) auf Realsteuern und Einkommensteuer zu verteilen sind.

Hierunter fallen diejenigen im allgemeinen Interesse gemachten Ausgaben, aus denen zugleich den Grundbesitzern und Gewerbetreibenden besondere Vorteile erwachsen, wie die Unterhaltung, Reinigung und Beleuchtung der öffentlichen Straßen, Chausseen, Alleen, Parks und Anpflanzungen, der Eisenbahnbauten, Brücken, Fähren, der Kanalisations- und Wasserleitungsanlagen, des Feuerlöschwesens, endlich in der Regel die Kosten des gehobenen Schulwesens (Mittel- und höhere Schulen).

4. Aufwendungen, welche nach dem Sollaufkommen der beiden Steuerarten auf dieselben zu verteilen sind (Kreis- und Provinzialabgaben).

5. Aufwendungen, welche nach Verhältnis der auf beide Steuerarten entfallenden übrigen Gesamtausgaben zu verteilen sind (Dispositionsfonds der städtischen Körperschaften ohne besondere Zweckbestimmung — nicht jedoch Spezialreservefonds beispielsweise für Schulbauten, Pflasterungen und dergleichen, die je nach ihrer Zweckbestimmung unter 1., 2. oder 3. verrechnet werden müssen).

Allgemein ist zu dieser Klassifizierung der Haushaltsposten zu bemerken, daß ihr die Netto-Ausgaben, d. i. die Ausgaben nach Abzug der entgegenstehenden Einnahmen, zugrunde zu legen sind. Ferner ist von den unter 1. aufgeführten Ausgaben, die nicht lediglich, sondern nur vorzugsweise der Einkommensteuer zur Last fallen, ein gewisser Bruchteil — im allgemeinen vielleicht ein Viertel — den Realsteuern zu belasten. Endlich sind die Aufwendungen für Verzinsung und Tilgung von Anleihen, je nach den Zwecken, welchen sie dienen, unter 1. bis 3. zu verrechnen.

Die vorstehend aufgeführten Gesichtspunkte bilden natürlich keine unerschütterliche Regel. Besondere Verhältnisse im Einzelfall lassen Modifikationen zu. So kann beispielsweise althergebrachte und darum nicht als drückend empfundene Gewohnheit einen anderen Verteilungsmaßstab sanktionieren; starke Verschuldung des Grundbesitzes oder besonders ungünstige Lage des Gewerbebetriebes werden eine allzu starke Anspannung der Realsteuern vermeiden lassen. Die besondere Beschwerung

Digitized by Google

der Realsteuerpflichtigen durch indirekte Steuern (Umsatz-, Wertzuwachssteuer), Gebühren und Beiträge wird Änderungen zugunsten derselben rechtfertigen; hierbei ist allerdings zu bedenken, daß schon die Einsetzung der Netto-Ausgaben in die oben erwähnte Berechnung ein Korrektiv schafft, da von den eingestellten Ausgaben bereits die durch Gebühren und Beträge erzielten gegenüberstehenden Einnahmen in Abzug gebracht und dadurch die Realsteuern entsprechend geringer belastet sind.

Was die Frage des Verhältnisses der Realsteuern untereinander anlangt, so läuft offenbar die Tendenz des Gesetzes auf eine gleichmäßige Belastung der Grund- und Gewerbesteuer unter möglichster Erschwerung von Abweichungen hinaus. Dies ergibt sich insbesondere aus § 56 Abs. 3, der nach seiner Fassung (nur „aus besonderen Gründen" und „durch die Minister") die Ausnahmen von der Regel der Gleichbelastung möglichst vermieden wissen will. Offenbar ging der Gesetzgeber von der — im allgemeinen richtigen — Ansicht aus, daß Aufwendungen, welche dem Grundbesitz zugute kommen, direkt oder indirekt auch dem Gewerbebetrieb zur Förderung gereichen. Dies bringt deutlich die Ministerialverordnung vom 7. Dezember 1895 Ziff. 7 Abs. 6 zum Ausdruck. Immerhin ist durch Abs. 2 des § 56 für Ausnahmen Raum gelassen. Beispielsweise wird man die für Anlegung und Unterhaltung von Wegen, für die Feldpolizei aufgewendeten Kosten wohl als lediglich im Interesse des Grundbesitzes, die für gewerbliche Fortbildungsschulen und Gewerbegerichte entstandenen als lediglich im Interesse der Gewerbetreibenden liegend erachten dürfen. Bilden daher diese oder jene Aufwendungen eine unverhältnismäßige Belastung des Haushalts, so wird eine stärkere Heranziehung hier der Gewerbe-, dort der Grundsteuer gerechtfertigt erscheinen.

Der Grundgedanke des Kommunalabgabengesetzes, der die Aufbringung der Ausgaben in erster Linie von den einzelnen Personen oder von den Kreisen der Bürgerschaft fordert, die wesentlich an den durch die Ausgabe geschaffenen Einrichtungen interessiert sind, und die wichtigen Vorschriften über die Reihenfolge der Heranziehung der einzelnen Steuerarten zur Deckung einer bestimmten Aufwendung werden am besten durch ein Beispiel aus der Praxis erläutert. Man nehme an, eine Stadtgemeinde zahle laut Vereinbarung mit dem Fiskus zur Errichtung eines neuen Bahnhofs an der Peripherie der Stadt einen Beitrag von einer Million Mark. Zur Deckung dieser Ausgabe wird zunächst die Möglichkeit der Erhebung von Gebühren und Beiträgen zu erwägen sein. Beiträge nach § 9 des Gesetzes von denjenigen Grundbesitzern und Gewerbe-

Digitized by Google

treibenden, die durch Errichtung des Bahnhofs besondere Vorteile genießen, sind jedenfalls theoretisch möglich; ihre praktische Anwendbarkeit ist im Einzelfalle zu prüfen. In zweiter Linie kommen als indirekte Steuern die Umsatz- und insbesondere Wertzuwachssteuer in Betracht; der Grundbesitz in der Nähe des Bahnhofs erfährt einen lebhaften Besitzwechsel und eine bedeutende Wertsteigerung, die direkt auf die Tätigkeit der Stadt und die Zahlung des Beitrags zum Bahnhofsbau zurückzuführen sind. Endlich, in letzter Linie, wird es sich fragen, welcher Kategorie von direkten Stenerpflichtigen der durch die Aufwendung für den Bahnhof entstandene Bedarf zu belasten sein wird; er gehört wohl ohne Zweifel zu denjenigen Aufwendungen (oben Ziffer 2.), welche lediglich durch Realsteuern aufzubringen sind.

Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden ist auf dem Gebiete der Besteuerung wesentlichen Beschränkungen unterworfen. In einer ganzen Reihe von Fällen ist die Genehmigung der Aufsichtsbehörde, häufig auch die Zustimmung der Zentralinstanz vom Gesetz erfordert. Die Gründe für diese Einengung der steuerlichen Autonomie sind im wesentlichen von zweierlei Natur. Einmal konnte es dem Staat, der zugleich mit dem Inkrafttreten des Kommunalabgabengesetzes die Hebung der Realsteuern für sich aufgab und sie den Gemeinden zu eigner Verwendung übertrug, naturgemäß nicht gleichgültig sein, in welchem Verhältnis die zugunsten des Staats und der Gemeinde gehobene Einkommensteuer zu den nur für letztere gehobenen Realsteuern belastet wird, und inwieweit eine Entlastung der direkten Steuern überhaupt durch andere Einnahmen stattfinden konnte; er mußte und durfte sich eine gewisse Kontrolle darüber vorbehalten, daß die Einkommensteuer möglichst schonend behandelt würde. Anderseits mußte es bei den in den Gemeindevertretungen stets zu befürchtenden Interessenkämpfen zwischen den Realsteuerpflichtigen — Grundbesitzern und Gewerbetreibenden — und den Einkommensteuerpflichtigen wünschenswert erscheinen, durch Einsetzung der staatlichen Autorität von vornherein bestimmte, von jeweiligen Majoritäten unabhängige Leitsätze aufzustellen und unter Umständen im Einzelfalle unheilvollen Beschlüssen die Spitze abzubrechen.

Der Genehmigung — bei Landgemeinden des Kreis-, bei Stadtgemeinden des Bezirksausschusses (§ 77) — bedürfen im wesentlichen die Festsetzung von Gebühren (nicht ausnahmslos; § 8), Beiträgen (§ 9), ferner die Einführung neuer und die Veränderung bestehender indirekter Gemeindesteuern, die nur durch Steuerordnungen erfolgen kann (§ 18). Ebenso ist zur Einführung neuer und Veränderung

Digitized by Google

bestehender direkter Steuern, welche nicht in Prozenten der vom Staate veranlagten Steuern erhoben werden, eine der Genehmigung bedürfende Steuerordnung nötig. Gründlich umzäunt mit Genehmigungs-Erfordernissen ist auch das Gebiet der Verteilung des Steuerbedarfs. Das Gesetz stellt hier als Regel für das Verhältnis der Einkommensteuer zu den Realsteuern den Satz auf, daß die vom Staate veranlagten Realsteuern zu dem gleichen oder höchstens zu einem um die Hälfte höheren Prozentsatze zur Kommunalsteuer heranzuziehen sind, als Zuschläge zur Staatseinkommensteuer erhoben werden (§ 54). Das Verhältnis der Realsteuern untereinander ist dahin festgelegt, daß die Heranziehung der Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer in der Regel mit dem gleichen Prozentsatze stattfinden soll (§ 56). Ausnahmen von beiden Regeln sind nach mancher Richtung hin zulässig; ihre Genehmigung erfolgt teils durch die Minister des Innern und der Finanzen, teils durch den zuständigen Bezirksausschuß (bei Stadtgemeinden) bezw. Kreisausschuß (bei Landgemeinden), wobei in besonderen Fällen noch die Zustimmung der genannten Minister erfordert wird. Im einzelnen ist folgendes festzustellen. Es bedürfen:

I. der Genehmigung des Bezirks- bezw. Kreisausschusses:
Gemeindebeschlüsse, nach welchen, wenn die Grund-(Haus-)besitzer oder Gewerbetreibenden von Veranstaltungen der Gemeinde besondere Vorteile genießen oder der Gemeinde besondere Kosten verursachen, die Realsteuern entsprechend verschieden belastet werden — mehr als doppelte Belastung der einen Realsteuerart gegenüber der anderen ist ausgeschlossen — (§ 56 Abs. 2 und 4).

II. der Genehmigung des Bezirks- bezw. Kreisausschusses unter Zustimmung der Minister des Innern und der Finanzen (die ihre Befugnisse in dieser Beziehung für Stadtgemeinden von nicht mehr als 100000 Einwohnern auf die Oberpräsidenten, für alle Landgemeinden auf die Regierungspräsidenten, übertragen haben):

a) Zuschläge über den vollen Satz der Staatseinkommensteuer hinaus (§ 55);

b) Abweichungen von den Regeln des § 54, also im wesentlichen:
1. Belastung der Realsteuern zu einem geringeren Prozentsatze, als der Zuschlag zur Einkommensteuer beträgt;
2. Belastung der Realsteuern zu einem um mehr als die Hälfte höheren Prozentsatze, als Zuschläge zur Einkommensteuer erhoben werden;
3. Belastung der Realsteuern über 200 %.

Digitized by Google

III. Der Genehmigung der Minister des Innern und der Finanzen bedürfen:

a) Abweichungen von der allgemeinen Regel der gleichen Belastung der verschiedenen Realsteuerarten (§ 56 Abs. 1);

b) Gemeindebeschlüsse, welche aus besonderen Gründen (§ 56 Abs. 2) eine verschiedene Belastung der beiden Realsteuerarten herbeiführen, insoweit sie eine mehr als doppelt so starke Heranziehung der einen Art gegenüber der anderen mit sich bringen.

Endlich ist, abgesehen von den unter II. angeführten Fällen, außer der Genehmigung noch die Zustimmung der Minister des Innern und der Finanzen (bei Städten mit nicht mehr als 100 000 Einwohnern des Oberpräsidenten, bei Landgemeinden des Regierungspräsidenten) vorgeschrieben, wenn besondere direkte oder indirekte Gemeindesteuern neu eingeführt oder in ihren Grundsätzen verändert werden.

Außer der Bestimmung der zulässigen Abgabenarten und der Reihenfolge ihrer Heranziehung zur Deckung des Finanzbedarfs, sowie der Ausdehnung des staatlichen Aufsichtsrechts auf dem Gebiete der Gemeindebesteuerung — den beiden in Kürze dargestellten wesentlichsten Normengruppen des Kommunalabgabenrechts — enthält das Gesetz naturgemäß eine Reihe von Detailvorschriften über die einzelnen Steuern, auf die hier nicht näher eingegangen werden soll. Ein wichtiges Prinzip stellt der § 53 des Gesetzes (erweitert durch die Fassung des Gesetzes vom 24. Juli 1906) auf: Die Betriebsgemeinde hat der Wohnsitzgemeinde des Arbeiters unter gewissen Voraussetzungen Zuschüsse zu den Kosten des Volksschulwesens, der Armenpflege, der Polizei zu leisten. Beginn und Ende der Steuerpflicht, Veranlagung (durch den Gemeindevorstand oder einen besonderen Steuerausschuß) und Erhebung sind ebenfalls geregelt (§§ 60, 61—67 des Gesetzes).

Außer zu Geldleistungen können die Steuerpflichtigen auch zu Naturaldiensten (Hand- und Spanndiensten), die jedoch ablösbar sind, herangezogen werden (§ 68).

Als Rechtsmittel (§§ 69—76) steht dem Abgabepflichtigen gegen die Heranziehung zu Abgaben aller Art der binnen vier Wochen beim Gemeindevorstand einzulegende Einspruch zu. Gegen den Beschluß des Gemeindevorstandes steht dem Pflichtigen binnen einer Frist von zwei Wochen die Klage im Verwaltungsstreitverfahren bei Kreisausschuß (für Landgemeinden) oder Bezirksausschuß (für Stadtgemeinden) offen. Die Verpflichtung zur Zahlung wird durch Einspruch und Klage nicht aufgehalten.

Digitized by Google

Wegen zum Zwecke der Steuerhinterziehung gemachter unrichtiger oder unvollständiger Angaben, sowie wegen Mißbrauchs des Steuergeheimnisses durch beteiligte Beamte sind Strafen (Geldstrafen) festgesetzt (§§ 79—81). Auch können die Gemeinden in den von ihnen erlassenen Steuerordnungen Strafen gegen Zuwiderhandlungen bis zur Höhe von 30 Mk. androhen (§ 82).

Die Verjährung von Gemeindeabgaben (§ 83—88) tritt, sofern sie bereits zur Hebung gestellt waren, einheitlich nach vier Jahren ein, von dem Ablauf des Jahres an gerechnet, in welches der Zahlungstermin fällt. Noch nicht zur Hebung gestellte direkte Steuern verjähren bei strafbarer Hinterziehung in zehn Jahren; die Nachforderung von Steuern beschränkt sich bei Pflichtigen, die sich keiner strafbaren Hinterziehung schuldig gemacht haben, auf die drei Rechnungsjahre, welche dem Jahre, in welchem die Nachforderungsberechtigung festgestellt wurde, vorausgingen. Bei Verbrauchsabgaben sind die Gemeinden nachforderungsberechtigt für die Frist eines Jahres, vom Tage der Zahlungsverpflichtung an gerechnet; bei sonstigen indirekten Steuern, Gebühren, Beiträgen und Kosten für die Frist dreier Jahre seit Ablauf desjenigen Jahres, in welchem die Forderung entstanden ist.

Die Kosten der Veranlagung und Erhebung der Abgaben fallen im allgemeinen der Gemeinde zur Last (§ 89).

Die Beitreibung der Abgaben erfolgt im Verwaltungszwangsverfahren (§ 90).

II.

Die Wirkungen des Kommunalabgabengesetzes.

Der Erfolg eines Finanzgesetzes wird am klarsten an der Hand trockener Zahlen erwiesen. Die folgende Tabelle A enthält, entnommen aus den entsprechenden Bänden des „Statistischen Jahrbuchs deutscher Städte", eine Zusammenstellung des Aufkommens an direkten und indirekten Gemeindesteuern in siebzehn Großstädten des westlichen Preußens, in der die Etatsjahre 1894/95, 1895/96 (das letzte Jahr vor und das erste Jahr nach Inkrafttreten des Kommunalabgabengesetzes) und 1902/03 (um die Entwicklung bis in die neuere Zeit verfolgen zu können) gegenübergestellt sind. Die Tabelle B enthält dasselbe Material in Prozenten, von der Gesamtsumme der erhobenen Gemeindesteuern berechnet.

(Siehe die Tabellen A [S. 294 u. 295] und B [S. 296 u. 297]).

Digitized by Google

Aus den ziffernmäßigen Zusammenstellungen geht Eins zur Evidenz hervor: Das Verhältnis der Realsteuern zur Einkommensteuer bezüglich der Deckung des Steuerbedarfs hat sich sofort mit dem Inkrafttreten des Kommunalabgabengesetzes ganz wesentlich verschoben. Völlig im Sinne der oben wiedergegebenen Leitsätze der „Denkschrift" ist die direkte Gemeindebesteuerung erheblich mehr als früher auf Realsteuern unter entsprechender Entlastung der Einkommensteuer begründet worden. Interessant ist freilich, daß mit wenig Ausnahmen bei den in der Tabelle erfaßten Städten in neuerer Zeit ein — allerdings kaum bemerkbarer — Rückschlag eingetreten ist: die prozentuale Ziffer der Realsteuern ist von 1895 bis 1902 fast durchweg um ein geringes gefallen, die der Einkommensteuer dagegen gestiegen. Aus dieser geringfügigen Rückwärtsbewegung tiefsinnige Schlüsse zu ziehen, ist jedenfalls nicht angebracht. Immerhin wird man feststellen müssen, daß seit dem ersten Jahre der Herrschaft des Kommunalabgabengesetzes eine weitere Verschiebung in der Verteilung des Bedarfes an direkten Steuern zugunsten der Einkommensteuerpflichtigen und zuungunsten der Realsteuerpflichtigen im Durchschnitt nicht eingetreten ist.

Auch die indirekten Steuern haben wesentliche Veränderungen erfahren. Die Aufwandsteuern allerdings sind sich, was ihren prozentualen Anteil an der Deckung des Gesamtsteuerbedarfs betrifft, ziemlich gleich geblieben. Dagegen haben sich die Verkehrssteuern kräftig entwickelt. Während vor der Geltung des Kommunalabgabengesetzes überhaupt nur drei von den siebzehn in der Tabelle enthaltenen Städten Verkehrssteuern kannten, werden im ersten Geltungsjahre des Gesetzes $4^1/_4$ % des Gesamtsteuerbedarfs durch sie aufgebracht, und diese Entwicklung geht stetig bis in die Neuzeit weiter. Läge für das laufende oder vergangene Jahr Vergleichsmaterial vor, so würde ohne Zweifel infolge der letzthin vielfach betätigten Erhöhungen des Umsatzsteuersatzes und Einführungen der Wertzuwachssteuer der anteilige Prozentsatz der Verkehrssteuern sich gegen 1902/03 noch erheblich steigern. Die Verbrauchssteuern haben langsam aber stetig in ihrer prozentualen Bedeutung abgenommen. Auch dies ist eine völlig folgerichtige Wirkung der Bestimmungen der § 13 und 14 des Kommunalabgabengesetzes, das Neueinführung und Erhöhung der Sätze teils autonom, teils durch Hinweis auf die Reichsgesetzgebung unmöglich macht.

Gibt so die Zusammenstellung für ihren Bereich eine deutliche Vorstellung davon, daß die Entwicklung der direkten und indirekten Gemeindesteuern, sowohl wie ihres Verhältnisses zueinander, sich durchaus

Digitized by Google

Tabelle A.

Die in den Jahren 1894/95, 1895/96 und 1902/03 in 17 preußischen Großstädten des Westens erhobenen Gemeindesteuern.

(Absolut.)

Städte	Rechnungsjahr	Realsteuern				Aufwandsteuern	Verkehrssteuern	Verbrauchssteuern	Gesamtbetrag der erhobenen Gemeindesteuern	Bemerkungen
		Grund- und Gebäudesteuer	Gewerbe- und Betriebssteuer	Sämtliche	Einkommensteuer					
		1	2	3	4	5	6	7	8	
Aachen	1894/95	206 780	80 041	286 821	1 473 486	32 140	—	609 779	2 402 226	
	1895/96	509 260	217 900	727 160	1 001 380	38 410	90 000	625 123	2 482 073	
	1902/03	963 530	437 944	1 401 474	1 938 429	61 447	82 420	821 206	4 304 976	
Altona	1894/95	1 692 643	—	1 692 643	1 350 000	75 000	75 000	—	3 192 643	
	1895/96	2 089 990	170 000	2 259 990	1 100 000	100 000	140 000	—	3 599 990	
	1902/03	2 558 147	210 360	2 768 507	1 633 025	101 452	148 935	—	4 651 919	
Barmen	1894/95	88 950	52 260	141 210	2 006 783	29 500	—	75 000	2 252 493	
	1895/96	553 897	290 680	844 577	1 587 066	35 000	70 000	75 000	2 611 643	
	1902/03	1 076 669	556 197	1 632 866	2 676 174	41 439	138 295	75 549	4 564 323	
Bochum	1994/95	63 164	37 564	100 728	640 230	14 500	—	—	755 458	
	1895/96	160 977	115 697	276 674	504 369	19 000	—	50 000	850 043	
	1902/03	286 664	148 402	435 066	929 740	42 922	43 190	35 758	1 486 676	
Cassel	1894/95	210 500	600	211 100	817 600	9 300	—	495 900	1 533 900	
	1895/96	442 000	180 130	622 130	729 600	17 300	33 000	505 715	1 907 745	
	1902/03	636 490	292 228	928 718	1 235 466	33 183	194 556	631 812	3 023 735	
Cöln	1894/95	627 000	195 540	822 540	4 473 350	133 520	—	140 000	5 569 410	
	1895/96	2 107 717	764 112	2 871 829	2 952 850	149 000	500 000	240 000	6 713 679	
	1902/03	2 500 771	1 785 270	4 286 041	5 584 867	269 571	875 850	373 082	11 389 411	
Crefeld	1894/95	94 000	203 300	297 300	2 066 100	33 500	—	—	2 396 900	
	1895/96	508 800	366 600	875 400	1 398 400	45 000	40 000	80 000	2 438 800	
	1902/03	572 200	436 417	1 008 617	1 860 533	48 865	80 032	81 432	3 079 479	

Digitized by Google

Dortmund . .	1894/95	109 188	87 560	196 748	1 806 670	21 400	—	—	2 024 818	Die bei 1902/03 eingeklammerten Zahlen sind, da für Spalte 3 u. 4 nur eine Gesamtziffer vorlag, durch eine sich auf das entsprechende Verhältnis von 1895/96 stützende Teilung erzielt.
	1895/96	385 518	242 083	627 601	1 383 613	31 500	90 000	—	2 132 714	
	1902/03	(890 084)	(558 890)	(1 448 924)	(3 194 308)	64 348	289 269	—	4 996 849	
Düsseldorf . .	1894/95	397 000	185 950	582 950	2 296 700	63 600	—	130 400	3 073 650	
	1895/96	940 000	412 350	1 352 350	2 049 000	69 000	200 000	133 050	3 803 400	
	1902/03	1 515 924	667 375	2 183 299	3 890 981	147 812	446 910	183 192	6 852 194	
Duisburg . . .	1894/95	89 798	43 241	133 039	853 961	15 500	—	24 704	1 027 204	
	1895/96	224 100	141 200	365 300	639 200	21 000	40 000	50 000	1 115 500	
	1902/03	468 098	335 106	803 204	1 573 134	34 959	91 915	59 350	2 562 562	
Elberfeld . . .	1894/95	72 977	58 175	131 152	3 019 362	29 300	—	100 000	3 279 814	
	1895/96	739 704	506 173	1 245 877	2 153 160	32 100	—	110 000	3 541 137	
	1902/03	1 323 304	602 333	1 925 637	3 298 307	123 532	251 970	138 176	5 737 622	
Erfurt	1894/95	90 050	400	90 450	920 000	32 060	—	88 000	1 130 510	
	1895/96	325 600	112 700	438 300	570 000	47 260	90 000	87 000	1 232 560	
	1902/03	568 579	221 334	789 913	1 203 587	59 050	130 103	84 183	2 266 836	
Essen.	1894/95	142 192	120 100	262 292	1 404 100	19 000	—	60 000	1 745 392	
	1895/96	395 800	280 200	676 000	1 218 145	55 000	31 000	60 000	2 040 145	
	1902/03	1 027 110	693 105	1 720 215	3 655 082	82 827	164 306	121 273	5 743 703	
Frankfurt a. M.	1894/95	—	8 800	8 800	4 850 000	200 000	480 000	—	7 138 800	einschl. 1 600 000 Mk. Mietssteuer.
	1895/96	1 850 000	815 800	2 665 800	4 750 000	205 000	320 000	—	8 260 800	„ 820 000 „ „
	1902/03	2 587 069	1 110 281	3 697 350	7 755 676	274 041	903 920	47 878	13 522 582	„ 843 000 „ „
Halle a. S. . .	1894/95	270 000	525	270 525	1 009 000	48 560	91 600	—	1 890 555	„ 470 000 „ „
	1895/96	436 047	214 500	650 547	1 049 220	57 000	94 589	—	1 851 356	
	1902/03	828 390	445 993	1 274 383	2 311 336	105 129	139 619	107 234	3 937 692	
Hannover . . .	1894/95	531 000	200	531 200	1 982 300	34 000	—	170 000	2 717 500	
	1895/96	1 012 000	345 200	1 357 200	1 753 435	50 000	300 000	190 000	3 650 635	ohne 19 300 Mk. besondere Abgaben von den Einwohnern der vormaligen Gemeinden Hainholz, List und Bahrenwald.
	1902/03	1 611 630	596 193	2 207 823	2 830 484	61 989	389 731	221 721	5 711 748	
Wiesbaden . .	1894/95	280 997	88 038	369 035	1 043 965	31 000	—	550 000	1 994 000	
	1895/96	418 140	98 966	517 100	1 093 400	40 000	120 000	572 500	2 343 000	
	1902/03	925 130	201 982	1 127 112	1 685 822	61 645	416 624	755 531	4 046 734	
Summe:	1894/95	4 966 239	1 162 294	6 128 533	32 013 607	821 820	646 600	2 443 783	44 125 273	
	1895/96	13 099 550	5 274 285	18 373 835	25 932 838	1 011 570	2 158 589	2 778 388	50 575 220	
	1902/03	20 339 739	9 299 410	29 639 149	47 256 951	1 614 202	4 787 645	3 737 377	87 879 041	

Digitized by Google

Tabelle B.

Die in den Jahren 1894/95, 1895/96 und 1902/03 in 17 preußischen Großstädten des Westens erhobenen Gemeindesteuern.
(Prozentual.)

Städte	Rechnungsjahr	Von dem Gesamtbetrag der erhobenen Gemeindesteuern entfallen Prozent auf						Bemerkungen
		Realsteuern	Einkommensteuer	Aufwandsteuern	Verkehrssteuern	Verbrauchssteuern	Gesamtbetrag der erhobenen Gemeindesteuern	
		1	2	3	4	5	6	
Aachen	1894/95	11,94	61,34	1,34	—	25,38	100,00	
	1895/96	29,30	40,34	1,55	3,63	25,18	100,00	
	1902/03	32,55	45,03	1,43	1,91	19,00	100,00	
Altona	1894/95	53,02	42,28	2,35	2,35	—	100,00	
	1895/96	62,78	30,55	2,78	3,89	—	100,00	
	1902/03	59,51	35,11	2,18	3,20	—	100,00	
Barmen	1894/95	6,27	89,09	1,31	—	3,33	100,00	
	1895/96	32,34	60,77	1,34	2,68	2,87	100,00	
	1902/03	35,77	58,63	0,91	3,03	1,66	100,00	
Bochum	1894/95	13,33	84,75	1,92	—	—	100,00	
	1895/96	32,55	59 93	2,24	—	5,88	100,00	
	1902/03	29,26	62,54	2,89	2,90	2,41	100,00	
Cassel	1894/95	13,76	53,30	0,61	—	32,33	100,00	
	1895/96	32,61	38.24	0,91	1,73	26,51	100,00	
	1902/03	30,71	40,86	1,10	6,43	20,90	100,00	
Cöln	1894/95	14,77	80,32	2,40	—	2,51	100,00	
	1895/96	42,78	43,98	2,22	7,45	3,57	100,00	
	1902/03	37,63	49,03	2,37	7,69	3,28	100,00	
Crefeld	1894/95	12,40	86,20	1,40	—	—	100,00	
	1895/96	35,89	57,34	1,85	1,64	3,28	100,00	
	1902/03	32,75	60,42	1,59	2,60	2,64	100,00	

Digitized by Google

Dortmund	1894/95	9,72	89,22	1,06	—	—	100,00	
	1895/96	29,43	64,87	1,48	4,22	—	100,00	
	1902/03	(28,99)	(63,93)	1,29	5,79	—	100,00	
Düsseldorf	1894/95	18,97	74,72	2,07	—	4,24	100,00	
	1895/96	35,56	53,87	1,81	5,26	3,50	100,00	
	1902/03	31,86	56,79	2,16	6,52	2,67	100,00	
Duisburg	1894/95	12,95	83,13	1,51	—	2,41	100,00	
	1895/96	32,75	57,30	1,88	3,59	4,48	100,00	
	1902/03	31,34	61,39	1,36	3,59	2,32	100,00	
Elberfeld	1894/95	4,00	92,06	0,89	—	3,05	100,00	
	1895/96	35,18	60,80	0,91	—	3,11	100,00	
	1902/03	33,56	57,49	2,15	4,39	2,41	100,00	
Erfurt	1894/95	8,00	81,38	2,84	—	7,78	100,00	
	1895/96	35,56	46,25	3,83	7,30	7,06	100,00	
	1902/03	34,85	53,10	2,60	5,74	3,71	100,00	
Essen	1894/95	15,03	80,44	1,09	—	3,44	100,00	
	1895/96	33,13	59,71	2,70	1,52	2,94	100,00	
	1902/03	29,95	63,64	1,44	2,86	2,11	100,00	
Frankfurt a. M.	1894/95	0,13	67,94	2,80	6,72	—	100,00	einschl. 22,41 % Mietssteuer.
	1895/96	32,27	57,51	2,48	3,87	—	100,00	„ 3,87 % „
	1902/03	27,34	57,35	2,03	6,69	0,35	100,00	„ 6,24 % „
Halle a. S.	1894/95	14,31	53,37	2,57	4,84	—	100,00	„ 24,91 % „
	1895/96	35,14	56,67	3,08	5,11	—	100,00	
	1902/03	32,86	58,70	2,67	3,55	2,72	100,00	
Hannover	1894/95	19,55	72,94	1,25	—	6,26	100,00	
	1895/96	37,18	48,03	1,37	8,22	5,20	100,00	
	1902/03	38,65	49,56	1,09	6,82	3,88	100,00	
Wiesbaden	1894/95	18,51	52,36	1,55	—	27,58	100,00	
	1895/96	22,07	46,67	1,71	5,12	24,43	100,00	
	1902/03	27,85	41,66	1,52	10,30	18,67	100,00	
Durchschnitt	1894/95	13,89	72,55	1,86	1,47	5,54	100,00	einschl. 4,69 % Mietssteuer.
	1895/96	36,33	51,28	2,00	4,27	5,49	100,00	„ 0,63 % „
	1902/03	33,73	53,77	1,84	5,45	4,25	100,00	„ 0,96 % „

Digitized by Google

nach den Absichten des Gesetzgebers vollzogen hat, so sagt sie über das wichtige Gebiet der Gemeindeeinnahmen aus eigenem Vermögen, aus Gewerbebetrieben, aus Gebühren und Beiträgen nichts. Leider fehlt es in dieser Beziehung an einer eingehenden, bis in die Neuzeit fortgeführten Statistik. Immerhin geben die im „Statistischen Jahrbuch deutscher Städte", Band VIII (für das Rechnungsjahr 1896/97) und Band XIII (für 1902/03) enthaltenen Zusammenstellungen über „Gebühren, Beiträge und besondere Abgaben" eine annähernde Vorstellung von der Veränderung der Verhältnisse auf diesem Gebiete innerhalb eines siebenjährigen Zeitraumes. Die nachstehende Tabelle, die lediglich die Abschlußzahlen aus den erwähnten Veröffentlichungen bringt, soll dies veranschaulichen:

Gebühren, Beiträge und besondere Abgaben für Benutzung gemeindlicher Einrichtungen in 14 westpreußischen Großstädten 1896/97 und 1902/03.

Städte	Rechnungsjahr	
	1896/97	1902/03
Aachen	1 019 712	2 438 344
Altona	2 197 278	5 107 252
Barmen	1 584 495	4 913 451
Bochum	319 275	2 073 128
Cassel	1 712 292	3 446 000
Cöln	8 622 120	15 748 608
Dortmund	2 035 497	5 761 424
Düsseldorf	5 076 232	13 105 977
Duisburg	1 655 306	2 577 026
Erfurt	534 491	1 327 520
Essen	1 865 179	1 859 714
Frankfurt a. M.	6 104 178	16 618 264
Halle	2 043 559	3 648 504
Hannover	2 561 084	4 394 658
Insgesamt:	36 330 793	95 019 870

Es ergibt sich, daß die Einnahmen aus Gewerbebetrieb, Gebühren und Beiträgen bei den in Betracht gezogenen vierzehn Großstädten im Laufe von sieben Jahren sich nahezu verdreifacht haben. Jedenfalls sind die aus den erwähnten Quellen fließenden Einkünfte der Gemeinden prozentual ungleich mehr gewachsen als die Einwohnerzahl. Man ist wohl zu der Annahme berechtigt, daß — ganz im Sinne des Kommunalabgabengesetzes, welches die Deckung der Gemeindeausgaben aus derartigen Abgaben in erster Linie vorschreibt — die wesentliche Erhöhung der Einnahmen auf diesen Gebieten zur Entlastung der direkten Steuern beigetragen hat, oder doch wenigstens die sonst nötig gewordene schärfere Heranziehung der direkten Steuern vermeiden half.

Digitized by Google

Was im einzelnen die Entwicklung der Gebühren und Beiträge anlangt, so muß festgestellt werden, daß hier die Vorschriften des Gesetzes — Erhebung immer dann, wenn die Veranstaltung, deren Kosten sie ganz oder teilweise decken sollen, nicht allen, sondern nur einzelnen Gemeindeangehörigen oder einzelnen Klassen zum Vorteil gereicht — weniger um ihrer selbst und des ihnen innewohnenden Prinzips der Gerechtigkeit willen, sondern infolge der fast überall bestehenden Finanznot der Gemeinden zur Anwendung gelangen. Die dauernde erhebliche Mehrbelastung mit Aufgaben aller Art, das beängstigende Anwachsen der Anleihen und damit die Notwendigkeit der Aufbringung der zur Verzinsung und Tilgung erforderlichen Beträge, nötigt Städte und — in geringerem Umfange — auch Landgemeinden zum Aufsuchen neuer Einnahmequellen. Wesentlich aus diesem Grunde hat in neuester Zeit eine kräftige Entwicklung besonders des Gebührenwesens eingesetzt; insbesondere sind Gebühren für Kanalbenutzung und Kehrichtabfuhr eingeführt worden. Wie sehr die hierdurch erzielten Einnahmen imstande sind, die direkten Steuern zu entlasten, mögen folgende Zahlen beweisen, die den Haushaltsplänen der drei Großstädte der Provinz Hessen-Nassau für 1907 entnommen sind. Es stellen an Einnahmen, die erfahrungsgemäß meist übertroffen werden, ein:

Cassel aus Gebühren für Kanalbenutzung	61 000	Mk.,
„ „ „ „ Abfuhr des Hausmülls . .	56 000	„
zusammen:	117 000	Mk.,

das sind 3½ % der mit 3 288 200 Mk. eingestellten Einnahmen aus direkten Steuern;

Frankfurt a. M. aus Gebühren für Kanalbenutzung	600 000	Mk.
„ „ „ „ Kehrichtabfuhr	320 000	„
zusammen:	920 000	Mk.

oder rund 6 % der insgesamt mit 15 430 000 Mk. eingesetzten direkten Steuern;

Wiesbaden aus Gebühren für Kanalbenutzung allein 350 000 Mk. oder etwa 9 % der direkten Steuern (rund 3 800 000 Mk.).

Weit weniger noch ist bisher der die Beiträge behandelnde § 9 des Gesetzes beachtet worden, trotzdem er in seinem zweiten Absatz einen direkten, im Aufsichtswege realisierbaren Zwang zur Einführung unter gegebenen Voraussetzungen ausspricht. Verhältnismäßig wenige Städte haben überhaupt bisher Gebrauch von dieser Vorschrift gemacht; die Ver-

Digitized by Google

anstaltungen, zu denen die Interessenten beizutragen verpflichtet wurden, sind im wesentlichen folgende:

1. Erbreiterungen von Straßen oder Straßenteilen;
2. Straßendurchbrüche;
3. Neu- oder Umpflasterung von Straßen:
4. Anlegung von Bürgersteigen oder Erneuerung derselben;
5. Herstellung von Brücken, sowie Straßenüber- und Unterführungen nebst Rampen und Zugangswegen, soweit hierdurch neue Verkehrswege geschaffen sind;
6. Anlegung von freien Plätzen;
7. Anlegung von öffentlichen Parks;
8. Herstellung der Hausanschlüsse an die Kanalisation;
9. Reinigung der Fahrdämme und Bürgersteige.

Begrifflich ist die Erhebung von Beiträgen nicht auf diese verbesserten Verkehrsgelegenheiten beschränkt, sondern auf allen Gebieten zulässig, soweit Grundbesitzer und Gewerbetreibende in Betracht kommen. Allerdings erschweren einerseits Formvorschriften und anderseits die Schwierigkeit der Begrenzung des Kreises der Beitragspflichtigen die Anwendung des § 9 sehr.

Kann man so im allgemeinen feststellen, daß die Wirkungen des Gesetzes in der Praxis durchaus den Absichten des Gesetzgebers entsprechen, wenn sie auch auf dem Gebiete der Gebühren und Beiträge noch nicht zu voller Entfaltung gekommen sind, so wird man aber auch auf der anderen Seite die Frage nicht umgehen dürfen, ob diese Wirkungen nicht teilweise über das Ziel hinausschießen, oder ob nicht wenigstens die Gefahr nahe liegt, daß dies in der nächsten Zukunft geschehen könnte. Die Tendenz des Gesetzes, die auf Ausbreitung der Gebühren, Beiträge und indirekten Steuern, sowie auf Mehrbelastung der Realsteuern im Verhältnis zur Einkommensteuer abzielt, richtet sich in erster Linie gegen Grundbesitzer, in minderem Maße gegen Gewerbetreibende. Alle Beiträge, die meisten Gebühren, die ertragreichsten indirekten Steuern fallen auf ihr Haupt; und meist wird mit dieser unleugbaren Tatsache bei der Verteilung des Steuerbedarfs auf Real- und Einkommensteuern nicht oder nicht in genügendem Maße gerechnet. Allerdings muß demgegenüber festgestellt werden, daß einerseits am letzten Ende mehr oder weniger alle Aufwendungen der Gemeinde den Realsteuerpflichtigen zugute kommen, und daß anderseits durch die in allen Gemeindeverfassungsgesetzen garantierte Vorherrschaft des Haus- und Grundbesitzes in der Gemeindeverwaltung

Digitized by Google

den etwa allzusehr auf die Belastung der Realsteuern gerichteten Tendenzen des Gesetzes in der Praxis ein Gegengewicht geboten ist.

Tatsache bleibt jedenfalls, daß die Kreise der Realsteuerpflichtigen — insbesondere in ihren weitverbreiteten Organisationen, den Haus- und Grundbesitzervereinen — mit Absicht und Wirkung des Kommunalabgabengesetzes nicht sonderlich zufrieden sind. Ihre Klagen gehen dahin, daß einerseits ihre steuerliche Belastung absolut zu hoch und schlechterdings nicht mehr ohne Gefahr zu tragen sei, und daß sie anderseits relativ gegenüber anderen Steuerpflichtigen durch Heranziehung zu Sonderabgaben benachteiligt seien. In ersterer Beziehung dürfte ein Grund zur Beschwerde im allgemeinen — wenigstens solange keine außergewöhnlichen Verhältnisse eintreten — nicht gegeben sein. Nach letzterer Richtung wäre immerhin ernstlich zu prüfen, ob nicht der scharfen Heranziehung des ruhenden unbeweglichen Besitzes ein Gegengewicht in der steuerlichen Erfassung anderen ruhigen Besitzes gegeben werden sollte. Hierüber unten mehr.

III. Die Einwirkung des Zolltarifgesetzes auf die Gemeindebesteuerung.

Die Erhebung von Verbrauchssteuern seitens der Gemeinden hat durch § 13 des Zolltarifgesetzes vom 25. Dezember 1902 eine wesentliche Einschränkung erfahren. Es dürfen

„für Rechnung von Kommunen oder Korporationen vom 1. April 1910 ab Abgaben auf Getreide, Hülsenfrüchte, Mehl und andere Mühlenfabrikate, desgleichen auf Backwaren, Vieh, Fleisch, Fleischwaren und Fett nicht erhoben werden."

Ob unter „Fleisch" auch Wildpret und Geflügel zu zählen ist, könnte zweifelhaft erscheinen, da der Antrag, demzufolge die obige Vorschrift in das Gesetz eingefügt wurde, ausdrücklich eine Belastung der ärmeren Klassen mit Kommunalabgaben von Lebensmitteln ausschließen wollte (Drucks. des Reichstags 1900—1903 Nr. 704 S. 63). Trotzdem wird anzunehmen sein, daß die Rechtsprechung, dem Wortlaut folgend, auch die Besteuerung von Wildpret und Geflügel nach dem 1. April 1910 für gesetzwidrig erklären wird, insbesondere da das Oberverwaltungsgericht in dem Erkenntnis vom 1. Februar 1901 (Bd. 39, S. 99) diese Genußmittel bereits ausdrücklich unter den Begriff „Fleisch und Fleischwaren" subsumiert hat. Man wird also damit rechnen müssen, daß auch Wildpret und Geflügel künftig als Besteuerungsobjekte der Gemeinden in Wegfall kommen.

Digitized by Google

Es unterliegt keinem Zweifel, daß infolge der erwähnten Bestimmung des Zolltarifgesetzes die preußischen Städte in der Zukunft ihrer ertragreichsten Verbrauchsabgaben beraubt sein werden. Abgesehen von der Getränkebesteuerung, die auf der allgemeinen Vorschrift des § 13 des Kommunalabgabengesetzes beruht und schon bisher durch die Reichsgesetzgebung — Zollvereinigungsvertrag vom 8. Juli 1867 — erheblich beschränkt war, kommen inskünftig als Besteuerungsobjekte für die Gemeinden gemäß § 13 des Kommunalabgabengesetzes nur noch Kartoffeln und Brennstoffe, soweit sie vor Inkrafttreten des Gesetzes bereits besteuert wurden, in Betracht.

Für alle diejenigen Gemeinden, welche überhaupt Verbrauchsabgaben erheben, bedeutet der 1. April 1910 eine fühlbare finanzielle Einbuße. Der Westen Preußens, in ihm wieder besonders die Provinz Hessen-Nassau, wird am schlimmsten betroffen, da hier seit alters die Verbrauchsabgaben im Gemeindehaushalt eine wesentliche Rolle spielen. Die vom statistischen Amt der Stadt Dresden ausgearbeitete Denkschrift über die Wirkung des § 13 des Zolltarifgesetzes auf die Finanzverhältnisse der Gemeinden enthält eine nahezu vollständige Zusammenstellung der in Betracht kommenden preußischen Gemeinden; von diesen 41 entfallen nicht weniger als 30 auf die Provinz Hessen-Nassau. Die Gemeinden dieser Provinz werden also am ehesten ein typisches Bild für die Einwirkung des Zolltarifgesetzes ergeben. Aus diesem Grunde — und weil überdies die vorliegende Darstellung insbesondere den Westen der Monarchie im Auge haben soll — werden in der Folge lediglich die Verhältnisse in Hessen-Nassau der Betrachtung unterlegt werden.

In der folgenden Übersicht sind 30 Gemeinden Hessen-Nassaus aus der in der erwähnten Denkschrift enthaltenen Statistik ausgezogen; die Zahlen ergeben ein erschöpfendes Bild für die Provinz. (Siehe Tabelle S. 303.)

Es ergibt sich aus der Übersicht das wenig erfreuliche Bild, daß der Wegfall der Verbrauchsabgaben in dem durch das Zolltarifgesetz gebotenen Umfange im Durchschnitt der sämtlichen in Betracht gezogenen Gemeinden eine Erhöhung des durch direkte Steuern zu deckenden Bedarfs um fast 14 % bewirkt, ein Satz, der sich bei den einzelnen Kommunen bis über 31 % steigert und selbst in der Großstadt Cassel über 20 % beträgt. Zu bemerken ist, daß in Spalte 4 der Übersicht der Nettoertrag der Abgaben — nach Abzug der Verwaltungskosten — eingesetzt ist, daß darin aber auch einmal die zwar nicht direkt durch § 13 des Zolltarifgesetzes verbotenen, aber unrentabel werdenden Abgaben und anderseits der durch Pensionierung überflüssig werdender Beamten veranlaßte Aufwand stecken.

Digitized by Google

Übersicht über den Ertrag der Verbrauchssteuern in 30 Gemeinden der Provinz Hessen-Nassau im Jahre 1903.

Laufende Nummer	Gemeinde	Reinertrag der Verbrauchssteuern	Mit Inkrafttreten des § 13 Zolltarifgesetzes fallen an Einnahmen insgesamt weg und sind durch direkte Gemeindesteuern zu decken	Bruttoertrag der direkten Gemeindesteuern	Durch den Wegfall der Verbrauchssteuern (Sp. 4) erhöht sich der Steuerbedarf um Prozent
1	2	3	4	5	6
	Gemeinden mit 5000 und weniger Einwohnern.				
1	Bierstadt . . .	6 914	2 324	29 241	7,94
2	Dotzheim . . .	16 065	6 469	29 242	22,12
3	Frankenberg . .	6 053	1 232	29 560	4,17
4	Fritzlar	8 457	2 869	25 023	11,47
5	Gudensberg . .	3 360	960	6 915	13,88
6	Hadamar . . .	1 282	1 282	23 427	5,47
7	Hochheim . . .	6 361	1 200	77 457	1,55
8	Hofgeismar . .	9 257	2 333	51 880	4,60
9	Hünfeld	5 457	1 985	12 020	16,51
10	Kirchhain . . .	4 825	1 571	18 251	8,61
11	Melsungen . . .	12 254	6 604	26 029	25,37
12	Neustadt	4 389	1 293	12 470	10,37
13	Obernkirchen . .	1 797	1 797	39 686	4,53
14	Orb.	1 496	1 496	17 547	8,53
15	Rauschenberg . .	2 105	1 092	7 102	15,38
16	Rotenburg a. d. F.	7 257	2 250	24 547	9,17
17	Schierstein . . .	11 976	5 572	50 551	11,02
18	St. Goarshausen	3 140	3 140	22 381	14,03
19	Wanfried . . .	5 260	2 496	30 281	8,24
20	Witzenhausen . .	10 739	3 147	42 100	7,48
21	Wolfshagen . .	3 898	1 043	9 139	11,41
	Gemeinden mit über 5000 bis 20000 Einwohnern.				
22	Biebrich	52 074	19 218	388 122	4,95
23	Eschwege. . . .	47 154	32 550	218 596	14,89
24	Fulda	61 214	34 953	209 763	16,66
25	Hersfeld	43 740	25 053	80 000	31,32
26	Marburg . . .	56 272	29 440	288 836	10,19
27	Schmalkalden . .	39 939	19 545	117 382	16,65
	Gemeinden mit über 20 000 bis 100000 Einwohnern.				
28	Hanau	100 264	60 283	751 187	8,03
29	Wiesbaden . . .	717 113	362 279	3 060 000	11,84
	Gemeinden mit über 100000 Einwohnern.				
30	Cassel	617 400	448 823	2 230 769	20,12
	Die Gemeinden insgesamt:	1 867 512	1 084 289	7 929 504	13,67

Digitized by Google

Gegenüber diesen ganz erheblichen finanziellen Einbußen der Gemeinden durch das Zolltarifgesetz wird man das zusammenfassende Urteil der erwähnten Denkschrift nicht für ungerechtfertigt halten können, wenn es sagt: „Das Reichsabgabeverbot wird die Verbrauchssteuern in den meisten preußischen Gemeinden fast zur Bedeutungslosigkeit herabdrücken und die Gemeinden zu einer sehr beträchtlichen und mit Rücksicht auf die gespannte Finanzlage vieler Gemeinden für die Steuerzahler doppelt empfindlichen Steigerung der Realsteuern und der Einkommensteuer zwingen." Ohne Zweifel bedeutet der § 13 des Reichsgesetzes vom 25. Dezember 1902 einen bedenklichen Eingriff in das preußische Kommunalabgabenrecht, das mit den Verbrauchsabgaben im bisherigen Umfange rechnete und sich mit dem 1. April 1910 plötzlich vor veränderte, bei seiner Kodifikation nicht vorauszuahnende Verhältnisse gestellt sieht. Indirekt bringt diese Veränderung aber auch eine Schwächung des Selbstverwaltungsprinzips mit sich, da durch die erforderlich werdende Erhöhung der direkten Steuern immer größere Kreise von Gemeinden bei der Steuerverteilung der Genehmigung der Aufsichtsbehörden bedürfen werden.

Wird so einerseits eine große Anzahl von Gemeinden mit dem Näherrücken des Frühjahrs 1910 in schwere finanzielle Sorgen gestürzt, so darf anderseits kurz die Frage berührt werden, ob die getroffene Maßnahme auch nur annähernd den gewünschten Erfolg verspricht. Von großer Bedeutung ist in dieser Beziehung die Erfahrung, die die Stadt Mannheim mit der am 1. Januar 1898 infolge eines mit überwiegender Mehrheit gefaßten Bürgerausschuß-Beschlusses betätigten Abschaffung des Oktrois auf Mehl und Brot gemacht hat. Nachdem vier Jahre über diesen Beschluß ins Land gegangen waren, hat das statistische Amt der Stadt eine auf genauesten Grundlagen beruhende Untersuchung über die Gestaltung der Brotpreise seit Aufhebung des Oktrois auf Mehl und Brot veranstaltet und im Mai 1902 veröffentlicht. Es ergab sich die vom Oberbürgermeister Beck bereits bei Beratung der Vorlage vorausgesagte Tatsache, daß — nach einem anfänglichen geringen Rückgang der Preise — schon im letzten Drittel des Jahres 1898, also nach Ablauf von weniger denn Jahresfrist, die Wirkung der Aufhebung des Oktrois für Mehl und Brot auf die Brotpreise nicht mehr zu spüren war. Zusammenfassend für den seit Inkrafttreten des Aufhebungsbeschlusses verflossenen vierjährigen Zeitraum konnte die Veröffentlichung des statistischen Amts bemerken:

„daß die Aufhebung des Oktrois einen nachhaltigen

Digitized by Google

Einfluß im Sinne einer Verbilligung der Brotpreise nicht gehabt hat."

Interessant ist auch das Loblied, das gelegentlich der Beratung des Kommunalabgabengesetzes im Abgeordnetenhause der Abgeordnete Fritzen-Borken, Mitglied der später für den § 13 des Zolltarifgesetzes stimmenden Zentrumspartei, auf die Verbrauchssteuer sang. Er bedauerte, daß das Gesetz die Heranziehung dieser Abgaben nicht in erhöhtem Maße zulasse, und konstatiert aus seiner engeren rheinischen Heimat ausdrücklich, daß die Aufhebung der Schlachtsteuer im Jahre 1873 auf die Dauer nicht die geringste Wirkung bezüglich der Fleischpreise ausgeübt habe, und daß beispielsweise in Düsseldorf, das 150—200 000 Mk. aus Biersteuer jährlich einnehme, das Bier weder teurer noch schlechter geworden sei als in jeder Nachbarstadt (Sten. Bericht über die Verhandlungen des Abgeordnetenhauses 1892/93, Band I, Seite 214).

In Wiesbaden wurde noch kürzlich gegenüber einem in der Stadtverordnetenversammlung gestellten Antrag auf Aufhebung der Fleisch-Akzise nachgewiesen, daß durch diese Maßregel, die der Stadt eine jährliche Einnahme von rund 280 000 Mk. entzöge, der Preis des Kilogramms Fleisch nur um den Bruchteil eines Pfennigs sinken würde, woraus die Metzger voraussichtlich nicht zu einem Preisabschlage Veranlassung nähmen.

Im einzelnen zeigt sich hier überall das, was auch die Folge des § 13 des Zolltarifgesetzes für die betroffene Gesamtheit sein würde: Für die Gemeinden tritt eine absolut und relativ schwere finanzielle Schädigung ein, die noch dazu besonders die kleineren und ärmeren unter ihnen belastet; der Zweck der Bestimmung, die Lebensmittel der ärmeren Bevölkerung zu verbilligen, wird nicht erreicht; die direkten Steuerlasten der Bevölkerung werden erheblich vergrößert.

Für die Einzelstaaten, deren Kommunalbesteuerungssystem zum Teil auf Verbrauchsabgaben aufgebaut ist — also auch für Preußen —, erwächst aus der reichsgesetzlichen Beschränkung dieses Steuerobjektes eine ernste Pflicht, die nicht wohl allein durch den Hinweis an die Städte, sich für den Ausfall andere Einnahmen zu suchen, erfüllt werden kann. Die preußischen Städte verlieren mit dem 1. April 1910 insgesamt rund 5 Millionen Einkünfte, die ihnen durch die Staatsgesetzgebung garantiert waren. Sache der Staatsgesetzgebung dürfte es sein, diesem Ausfall gegenüber die Schaffung neuer städtischer Einnahmequellen zu ermöglichen. Auch von diesem Standpunkte aus, der gegenüber der durch die Reichsgesetzgebung veranlaßten negativen Abänderung des Kommunalabgabengesetzes eine positive im Sinne der Erschließung neuer Steuer-

Digitized by Google

quellen erheischt, wäre die von den deutschen Städten erstrebte Hinausschiebung des Termins vom 1. April 1910 auf eine Reihe von Jahren aufs wärmste zu begrüßen.

IV. Entwicklung und Reformwünsche.

A. Die Entwicklung der Gemeindeabgaben in Preußen auf der gegenwärtigen gesetzlichen Grundlage in den nächsten Jahren wird sich voraussichtlich in der bisherigen Richtung bewegen.

Die Realsteuern werden immer mehr in Form von besonderen Gemeindesteuern zur Erhebung gelangen, einer Form, die auf der einen Seite eine größere Gewähr für die steuerliche Gerechtigkeit bietet als die Erhebung von Zuschlägen zur staatlichen Veranlagung, die anderseits eine bessere Berücksichtigung örtlicher Verhältnisse gewährleistet, die endlich — und das ist für unsere notleidenden Gemeinden meist der durchschlagende Grund — einen höheren finanziellen Ertrag bei gerechterer Lastenverteilung verspricht. Zum mindesten wird das von der — nach dem gemeinen Werte oder einem besonderen Maßstabe erhobenen — Grundsteuer gelten, während es zweifelhaft erscheint, ob die in neuester Zeit in verschiedenen niederrheinischen Städten eingeführte, nach Personalkopfzahl, Mietwert, Umfang der Geschäftsräume abgestufte Sondergewerbesteuer einen Siegeszug durch die preußischen Gemeinden halten wird. Man wird sogar wünschen dürfen, daß diese weit mehr noch als die vielberufene Warenhaussteuer als Erdrosselungssteuer wirkende Besteuerungsart nicht allzu großen Boden gewinnt. Und man wird sich keiner logischen Inkonsequenz schuldig machen, wenn man die möglichste Ausbreitung der Sonderbesteuerung auf dem Gebiete des Grundbesitzes erhofft, auf dem Gebiete des Gewerbes ablehnt. Denn das Steuerideal — soweit man überhaupt die Begriffe „Steuer" und „ideal" in Verbindung bringen darf — ist jedenfalls die möglichst kräftige Heranziehung des ruhigen Besitzes und die tunlichste Freilassung der werbenden, arbeitenden Mittel.

Die Niedrighaltung der Einkommensteuer wird nach wie vor allgemein, insbesondere naturgemäß von denjenigen Gemeinden erstrebt werden, die nicht in der — schwer verpflanzbaren — Industrie und ihren Vertretern ihre Hauptsteuerkräfte sehen, sondern den Zuzug wohlhabender Kreise notgedrungen fördern müssen. In der Konkurrenz der Städte um diesen erwünschten Zuzug gibt eben die überall nach gleichmäßigen Grundsätzen erhobene Einkommensteuer den besten Vergleichspunkt. Einer Erhöhung der Einkommensteuer jedoch, wie überhaupt der direkten Steuern,

Digitized by Google

werden bei den stets wachsenden Aufgaben und der unheimlich anschwellenden Anleihelast die meisten Gemeinden kaum aus dem Wege gehen können, wenn nicht ergiebige neue Einnahmequellen erschlossen werden. Insbesondere werden, worauf schon oben hingewiesen wurde, diejenigen Orte dazu gedrängt sein, welche auf Grund des § 13 des Zolltarifgesetzes in Kürze einen wesentlichen Teil ihrer Einkünfte verlieren.

Die Entwicklung der indirekten Steuern wird sich auch fernerhin wesentlich auf dem Gebiete der Verkehrssteuern bewegen. In der Erhöhung der Sätze der Steuer vom Grundstücksumsatz, in der Einführung der Wertzuwachssteuer sind eine Anzahl von Städten in letzter Zeit vorgegangen; viele werden folgen. Ob die steuerliche Heranziehung des Immobilienverkehrs in so kräftiger Weise, wie es neuerdings häufig geschieht — 2 % Umsatzsteuer und eine relativ hohe Wertzuwachssteuer neben der staatlichen Stempelgebühr — volkswirtschaftlich richtig ist, muß füglich bezweifelt werden. Allein — die Verkehrssteuern haben drei große Vorteile: sie sind ertragreich, wenigstens in aufstrebenden Gemeinwesen, sie werden in einem Augenblick erhoben, wo Geld vorhanden ist, und sie sind außerordentlich einfach zu handhaben inbezug auf Veranlagung und Hebung. Diese drei Momente lassen sie den geldbedürftigen Gemeinden — und welche wäre das heute nicht? — als schätzbare Einnahmequelle erscheinen. Allerdings muß auch festgestellt werden, daß der Immobilienverkehr die erwähnten hohen Lasten — man vergleiche beispielsweise den letzten Verwaltungsbericht von Frankfurt a. M. über diesen Punkt — ohne jede Einbuße ertragen hat. Und man darf auf der anderen Seite, was die Besteuerung des Wertzuwachses anbelangt, nicht unterlassen, anzuerkennen, daß das Prinzip dieser Besteuerung der höchstmöglichen steuerlichen Gerechtigkeit inbezug auf Objekt, Pflichtigen und Erheber nahe kommt, wenn auch vielleicht die Form der Erhebung hie und da Härten zeitigt.

Von anderen Arten der indirekten Steuern wird ein erheblicher Aufschwung nicht zu erwarten sein, abgesehen vielleicht von der Lustbarkeits- und ihrer Abart, der Billettsteuer. Besonders letztere scheint sich in letzter Zeit mehr und mehr einzubürgern. Die Luxussteuern bringen im allgemeinen so wenig ein, daß schon aus diesem Grunde eine nennenswerte Ausdehnung derselben kaum zu erwarten steht. Die Verbrauchssteuern sind zum großen Teile — das wurde bereits oben ausgeführt — zum Tode verurteilt; der Rest wird, da gesetzlich eine Ausdehnung ausgeschlossen ist, weiter vegetieren wie bisher. Der neueste Ast am Baum der indirekten Steuern, die Konzessions-

Digitized by Google

steuer, wird um ihrer inneren Berechtigung und der erfreulichen sozialen Nebenwirkung willen in einer immer größeren Anzahl von Gemeinden grünen und blühen; für den Haushaltsplan wesentlich ins Gewicht fallende Einnahmen werden aus ihr, besonders bei der von der Zentralinstanz vorgeschriebenen Beschränkung der Steuersätze, kaum zu erzielen sein.

Einen großen Aufschwung wird in nächster Zukunft — das kann man aus der Entwicklung der letzten Jahre schließen — das System der Gebühren und Beiträge nehmen. Erst vor relativ kurzer Zeit begannen die Gemeinden in größerem Umfange sich dieser reinen Besteuerung nach dem Interesse zuzuwenden. Es kann keinem Zweifel unterliegen, daß zurzeit noch eine ungeheure Fülle städtischer Arbeit im ausschließlichen Interesse Einzelner oder gewisser Kreise der Bevölkerung geleistet wird, für deren Bezahlung die Allgemeinheit aufkommen muß. Hierin Abhilfe zu schaffen, die Gesamtheit der Steuerzahler zu entlasten und die Interessenten zur Bezahlung ihres Interesses heranzuziehen, wird der größeren Verbreitung der Gebühren und Beiträge vorbehalten sein. Wenn erst einmal die vom Kommunalabgabengesetz durchaus präzise ausgedrückte Idee in breiteren Kreisen der Gemeindeverwaltungskörper Fuß gefaßt hat, wenn die Aufsichtsbehörden — was sie ohne Zweifel tun werden — nicht praktisch unerfüllbare Forderungen stellen, sondern den Buchstaben des Gesetzes wohlwollend auslegen, wenn endlich die Verwaltungsgerichte nicht allzusehr an kleinen Formfehlern der erforderlichen Ordnungen und Ortsstatute Anstoß nehmen: dann werden den Gemeinden aus Gebühren und Beiträgen recht erhebliche Einkünfte zufließen können, die — und das ist die Hauptsache — auf absolut gerechter Basis gewonnen worden sind.

B. Die Wünsche, die eine Reformierung des Kommunalabgabenrechts erstreben, werden sich in zwei Kategorien zusammenfassen lassen: in solche, die eine Änderung und Vereinfachung der Verkehrsformen beabsichtigen, also wesentlich formeller Natur sind, und in solche, die eine andere Gestaltung der materiellen Normen im Auge haben.

I. Reformwünsche formellrechtlicher Natur.

Ganz allgemein wird es in der Praxis oft drückend empfunden, daß einerseits gewisse, für das Zustandekommen von Orts-Steuergesetzen gegebene Formalvorschriften, anderseits das Erfordernis aufsichtsbehördlicher oder gar zentralinstanzlicher Genehmigung, auf die freie Ent-

Digitized by Google

schließung der Gemeinden hemmend einwirken. In ersterer Beziehung kann allerdings weniger über das Gesetz, als über die häufig allzu formalistische Rechtsprechung des obersten Verwaltungsgerichtshofes geklagt werden. Immerhin wäre es erwünscht, wenn in gewisser Beziehung auch die gesetzlichen Vorschriften den Gemeinden etwas freieren Spielraum ließen.

a) Die Erhebung von Beiträgen nach § 9 des Gesetzes würde ohne Zweifel in höherem Maße von den Gemeinden angeordnet werden — was den Intentionen des Gesetzes durchaus entspräche —, wenn die Formvorschriften in dieser Beziehung weniger kompliziert wären. Die Auslegung des Planes der Veranstaltung, die Einspruchsmöglichkeit binnen vier Wochen, die doch wieder Prüfung und Entscheidung aller Einsprüche bedingt, sind Erfordernisse, die manche Gemeinde von einem an sich sehr berechtigten Versuche mit dem § 9 abschrecken werden. Es ist nicht recht abzusehen, warum z. B. die Vorbelastung des § 20, die im allgemeinen gleichen Zwecken dient, von allen formellen Beschwerungen befreit ist, während der § 9 sie enthält. Die geringe Ausnutzung der hier gegebenen Möglichkeiten durch die Gemeinden trotz der regelmäßig zwingenden Vorschrift des zweiten Absatzes des § 9 läßt allein erkennen, daß Schwierigkeiten im Wege stehen, zu denen die formellen nicht in letzter Linie gerechnet werden müssen.

b) Die Bestimmungen über die Kurtaxe (§ 12 des Gesetzes) bedürfen, um praktisch brauchbar zu werden, einer Abänderung. Aus dem allgemeinen Gebührencharakter der Kurtaxe — Leistung gegen Gegenleistung — folgt, daß rechtlich nur derjenige herangezogen werden kann, der tatsächlich die von der Gemeinde zu Kurzwecken getroffenen Veranstaltungen benutzt. In kleinen Kurorten wird diese tatsächliche Benutzung seitens aller anwesenden Fremden selbstverständlich sein. In großen Gemeinden, die außer ihren Kureinrichtungen auch sonstige Anziehungspunkte besitzen, trifft jedoch diese Voraussetzung durchaus nicht zu. Die nach Lage der Gesetzgebung und Rechtsprechung erforderliche Scheidung in solche Fremde, die sich zu Kurzwecken aufhalten, und solche, die aus anderen Gründen anwesend sind, ist in einer größeren Stadt schlechterdings praktisch undurchführbar. Der § 12 mag daher für kleine Kurorte — das ist ja allerdings die Mehrzahl — eine ausreichende Grundlage zur Fremdenbesteuerung abgeben; für solche Kurorte, die gleichzeitig Großstädte sind — man denke an Aachen und Wiesbaden —, genügt seine jetzige Fassung jedenfalls nicht (vergleiche im einzelnen meinen Aufsatz über „Die Kurtaxe" in Jahrgang 28, Nr. 33 — Seite 625 — des Preuß. Verw.-Bl.).

Digitized by Google

c) Die gesetzlichen Bestimmungen über die Verteilung des Steuerbedarfs auf die verschiedenen Steuerarten werden vielfach, insbesondere von den großen Städten, als zu drückend und einengend empfunden. Im allgemeinen muß von den im Gesetze in den §§ 54—59 aufgestellten Regeln gesagt werden, daß in der Praxis die Regel die Ausnahme und die Ausnahme die Regel bildet. Die Belastung der Einkommensteuer mit einem Zuschlag von 100 % und darunter ist ein Vorzug, dessen sich zurzeit nur noch wenige Städte rühmen können. Die Regel des Verhältnisses der Belastung der Einkommensteuer zu den Realsteuern wie 100 zu höchstens 150 ist häufig durchbrochen. Über 200 % der Realsteuern werden in einer großen Zahl von preußischen Gemeinden erhoben. Die ungleichmäßige Belastung der verschiedenen Realsteuerarten endlich ist ebenfalls in vielen Städten hergebracht. Die dauernd wachsenden Aufgaben der Gemeinden und die damit verbundene, stetig sich steigernde Finanzlast nötigen eben zu Maßnahmen, die der beengenden Regeln spotten und denen sich auch die Genehmigungsbehörden auf die Dauer nicht widersetzen können. Im einzelnen sei auf das folgende besonders hingewiesen:

1. Es ist ein unhaltbarer Zustand, daß nach dem klaren Wortlaut des Gesetzes (vergl. auch Entsch. des OVG. vom 24. Oktober 1905, Pr. V.-Bl. Bd. 27 S. 302 f.) in den Fällen des § 56 Abs. 1 — Abweichungen von der Regel der Gleichbelastung der Realsteuerarten ohne besondere Begründung, d. h. im allgemeinen Abweichungen geringen Grades — die Genehmigung der Minister erforderlich ist, während Abs. 2 — Abweichungen aus besonderen Gründen bis zur Doppelbelastung einer Steuerart gegenüber der anderen — lediglich die Genehmigung des Bezirks- bezw. Kreisausschusses vorsieht.

2. Daß die strenge Bestimmung des § 56, nach der auch die kleinste Abweichung von der Gleichbelastung der beiden Realsteuerarten der ministeriellen Genehmigung bedarf, teilweise unnötige Härten mit sich bringt, kann keinem Zweifel unterliegen. Man nehme an, das Gesamtaufkommen der in Form einer Steuer von zwei vom Tausend des gemeinen Wertes erhobenen Gemeinde-Grundsteuer stelle in einem Jahre 150 %, im nächsten Jahre — aus irgend welchen zufälligen Gründen — 153 % der staatlich veranlagten Grund- und Gebäudesteuer dar. Die Gewerbesteuer hat im ersten der beiden Jahre 150 % der staatlichen Veranlagung betragen. Wenn nun die Gemeinde, einerseits um keine Erhöhung eintreten zu lassen — der einzelne Grundbesitzer wird auch nicht höher belastet —, anderseits aus rein verwaltungstechnischen Gründen

Digitized by Google

— mit 150 % rechnet es sich leichter und sicherer als mit 153 % — den Satz von 150 % für die Gewerbesteuer beibehalten will, so bedarf sie hierzu der Genehmigung zweier Minister! Auch hier wäre die Schaffung freieren Spielraumes durch eine gesetzgeberische Änderung dringend zu wünschen.

3. Ohne Zweifel ist der Grundsatz des § 57, der das Aufkommen besonderer Gemeindesteuern in Prozenten der betreffenden Staatssteuer auszudrücken vorschreibt und damit diese besonderen Steuerarten und ihre Belastung unter die einengenden Genehmigungsbestimmungen der §§ 54—56 subsumiert und den erst kürzlich die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts vom 19. Mai 1905 (Min.-Bl. f. d. ges. innere Verwaltung vom 30. April 1906, S. 152 ff.) ins Gedächtnis zurückgerufen hat, für die Gemeinden nicht nur unbequem, sondern er wirkt auch ungerecht im höchsten Maße. Die staatliche Grund- und Gebäudesteuerveranlagung ist mit Ausnahme der geringen Zugänge für eine Reihe von Jahren stabil, beispielsweise zur Zeit seit dem Jahre 1895, in welchem die letzte Revision stattfand. In rasch emporblühenden Gemeinden haben sich die Grundwerte im Laufe dieser Zeit ganz enorm gesteigert. Mit dieser Steigerung schreitet die alljährlich oder doch in kurzen Zwischenräumen stattfindende Schätzung des gemeinen Wertes zum Zwecke der gemeindlichen Besteuerung stetig fort. Nimmt man nun an, das Aufkommen der Grundsteuer nach dem gemeinen Werte für das Jahr 1909 betrage in einer Gemeinde bei einem Steuersatze von zwei pro Tausend 1 000 000 Mk., das Veranlagungssoll der staatlichen Grund- und Gebäudesteuer 490 000 Mk., die Belastung der Einkommensteuer 100 %, so würde die Grundsteuer mit über 200 % belastet und eine Genehmigung nach verschiedenen Richtungen hin erforderlich sein. Bei *genau derselben* Belastung des einzelnen Grundsteuerpflichtigen im Jahre 1910 — Steuersatz und Einschätzung bleiben die gleichen — ist eine Genehmigung überhaupt nicht mehr nötig, weil inzwischen durch die im Jahre 1910 in Kraft tretende Revision der staatlichen Grund- und Gebäudesteuer deren Veranlagungssoll von 490 000 Mk. auf 670 000 Mk. steigt, also die Belastung der Grundsteuer nur noch 150 % beträgt. Ein derartiger, durchaus nicht in das Gebiet grauer Theorie gehörender Fall beweist am besten die Unhaltbarkeit der Ausdehnung der §§ 54 ff. auf besondere, nach eigenartigen Maßstäben und auf Grund eigener Schätzungen erhobene Gemeindesteuern. Die Abänderung des Gesetzes in dieser Beziehung erscheint durchaus wünschenswert.

Digitized by Google

II. Reformwünsche materiellrechtlicher Natur.

a) Eines derjenigen Prinzipien des Kommunalabgabenrechts, deren Reform seit geraumer Zeit am dringlichsten verlangt wird, ist das sogenannte Steuer-Privileg der Beamten. Der § 41 des Kommunalabgabengesetzes stellt für die Heranziehung der unmittelbaren und mittelbaren Staatsbeamten, Beamten des Königlichen Hauses, der Geistlichen, Kirchendiener und Elementarschullehrer, sowie der Witwen und Waisen dieser Personen zu Einkommen- und Aufwandssteuern eine besondere gesetzliche Regelung in Aussicht. Diese ist, trotzdem seit Erlaß des Kommunalabgabengesetzes nunmehr 14 Jahre verstrichen sind, und trotzdem in der Zwischenzeit eine große Anzahl von Petitionen kommunaler Vertretungen den Erlaß der in Aussicht gestellten Vorschrift gefordert haben, bisher nicht ergangen. Einstweilen bestehen in dieser Beziehung die Bestimmungen der Verordnung, betreffend die Heranziehung der Staatsdiener zu den kommunalen Auflagen in den neu erworbenen Landesteilen, vom 23. September 1867, die ihrerseits wieder auf den Vorschriften des Gesetzes vom 11. Juli 1822 beruhen, zu Recht. Hiernach sind eine Anzahl von Beamten und Offizieren von allen direkten kommunalen Auflagen bezüglich ihrer Gehälter und Pensionen befreit, andere Kategorien von Beamten können zur Steuer nur mit der Hälfte ihres Diensteinkommens herangezogen werden.

Es bedarf keines Hinweises darauf, daß durch diese Regelung die Finanzen der Gemeinden zugunsten des Staates erhebliche Schädigungen erfahren. Die Gründe, welche seinerzeit zur Regelung der Frage in der erwähnten Form führten, sind im wesentlichen von zweierlei Art: einmal glaubte man die Beamten steuerlich deshalb begünstigen zu müssen, weil im Gegensatz zu anderen Zensiten ihr Einkommeu aus Gehalt und Pension steuerlich stets voll erfaßt würde, und anderseits wollte man bei den damals notorisch geringen Gehältern den Beamten wenigstens eine Vergünstigung steuerlicher Natur gewähren. Beide Gründe dürften zurzeit als stichhaltig nicht mehr anzuerkennen sein. Durch die jetzige Steuergesetzgebung, insbesondere auch durch die in § 23 der Einkommensteuernovelle vom 19. Juni 1906 eingeführte Auskunftspflicht der Arbeitgeber bezüglich der Einkommen unter 3000 Mk. ist eine richtige Erfassung des steuerlichen Einkommens aller Personen, nicht nur der Beamten, vollauf gewährleistet. Die Gehälter sowohl der Staats-, als der Kommunalbeamten, insbesondere auch der Lehrer, sind gerade in letzter Zeit überall wesentlich erhöht worden, sodaß auch in der geringen Be-

Digitized by Google

soldung ein Grund für die Beibehaltung der Steuerprivilegien der Beamten wohl nicht mehr gefunden werden kann.

Anderseits erwachsen den Städten, insbesondere denen, die als Sitz umfangreicher Behörden dienen, durch das Steuerprivileg der Beamten sehr erhebliche Ausfälle, die gegenüber der stetig wachsenden Belastung der Gemeinden mit neuen Aufgaben, insbesondere mit solchen staatlicher Art, schwer zu tragen sind. Beispielsweise betrug der Ausfall, den die Stadt Cassel im Rechnungsjahre 1903 durch das Steuerprivilegium der Beamten erlitt, 203 157 Mk. gegenüber einem Gesamtbetrag der Gemeindeeinkommensteuer von 1 305 578 Mk., das sind rund 15 1/2 %, während der Ausfall der Stadt Wiesbaden für das Rechnungsjahr 1904 150 624 Mk., also rund 7,3 % des 2 085 000 Mk. ausmachenden Einkommensteuersolls betrug.

Es erscheint bei dieser Sachlage nicht mehr als gerechtfertigt, daß seitens der Staatsregierung, die ihrerseits die Abänderungsbedürftigkeit des gegenwärtigen Zustandes mehrfach im Prinzip anerkannt hat, baldigst der im § 41 des Kommunalabgabengesetzes versprochene Gesetzentwurf vorgelegt wird, durch den das zurzeit jedenfalls nicht mehr begründete Steuerprivileg der Beamten aufgehoben und den Gemeinden eine sachlich durchaus gerechtfertigte Mehreinnahme zugewiesen wird.

b) Schon weiter oben wurde darauf hingewiesen, daß der Grundbesitz sich allgemein über verhältnismäßig zu hohe kommunale Lasten beschwert, eine Klage, die nicht ohne weiteres als unbegründet zurückgewiesen werden kann. Das System der direkten Gemeindebesteuerung setzt sich zusammen aus der Einkommensteuer einerseits und Ertragssteuern anderseits. Die letzteren haben den Zweck, das sogenannte fundierte Einkommen, dem naturgemäß eine höhere Steuerkraft innewohnt, entsprechend schärfer heranzuziehen. Die logische Konsequenz hieraus wäre eine gleichmäßige steuerliche Erfassung derjenigen Quellen, aus denen das fundierte Einkommen fließt: des Grundbesitzes, des Gewerbes und des Kapitals. Die Erfassung der letzteren Einkommensquelle fehlt im preußischen Gemeindesteuersystem. Der § 36 des Kommunalabgabengesetzes erklärt Zuschläge zur Ergänzungssteuer für unzulässig, und aus § 23 geht hervor, daß auch besondere Vermögenssteuern den Gemeinden nicht gestattet sind. Die Begründung des Gesetzentwurfs zu § 36 (damals 30) ist recht dürftig: „Der Ausschluß der Ergänzungssteuer findet seine Begründung darin, daß der Gemeinde zur Deckung des Steuerbedarfs Realsteuern bereit gestellt sind, und die von den letzteren getroffenen Objekte nicht noch einmal — nach dem Maßstabe des Nettoertrages —

Digitized by Google

besteuert werden können." (Abg.-Haus, Anlagen 1892/92, Bd. II, S. 566 f.). Auch die Kommissionsberichte des Abgeordnetenhauses (Anlagen Bd. V, S. 2450) und Herrenhauses (Anlagen S. 409) gehen über die Frage ohne Erörterung hinweg. Die staatliche Vermögenssteuer hat den Zweck, die Einkommensteuer, die zwischen den verschiedenen Arten des Einkommens keinen Unterschied macht, zu ergänzen und auf diese Weise das aus Besitz stammende Einkommen höher heranzuziehen als das Arbeitseinkommen. Warum diese Erwägungen für die Gemeindebesteuerung nicht zutreffen sollen, ist nicht erfindlich. Aus dem ganzen System des Gemeindesteuerrechts heraus muß dessen Vervollständigung durch eine Kapitalsteuer gefordert werden. Die einseitige Heranziehung von Grundbesitz und Gewerbe erscheint vom Standpunkte steuerlicher Gerechtigkeit anfechtbar.

Aber auch vom Standpunkte der Leistungsfähigkeit betrachtet, wird man heute kaum mehr einer Freilassung des Kapitalbesitzes durch die Gemeinde das Wort reden können. Zu Beginn der Wirksamkeit des Kommunalabgabengesetzes trat ohne Zweifel für die Realsteuerpflichtigen — Grundbesitzer und Gewerbetreibende — durch Aufgabe der staatlichen Besteuerung eine erhebliche Erleichterung ein, die es — immer vom Gesichtswinkel der Leistungsfähigkeit gesehen — nicht ungerechtfertigt erscheinen ließ, daß die dritte fundierte Einkommensquelle, das Kapital, neben seiner Heranziehung zur staatlichen Ergänzungssteuer nicht noch mit Gemeindelasten beschwert wurde. Im Laufe der Zeit aber haben sich die Verhältnisse doch wohl allgemein so erheblich geändert, daß die Belastung der Realsteuerpflichtigen durch die Gemeindesteuer allein annähernd ebenso hoch, in vielen Fällen sogar noch höher sein wird, als die frühere Belastung mit Staats- und Gemeindesteuern. Berücksichtigt man noch, daß Grundbesitz und Gewerbe auch von der Ergänzungssteuer getroffen werden, dann dürfte dieser Zustand bedeuten, daß — abgesehen von der Einkommensteuer — Grundbesitz und Gewerbe allgemein an Lasten staatlicher und gemeindlicher Natur etwa doppelt so viel zu tragen haben, als der Kapitalbesitz.

Wird daher die Erschließung neuer Einnahmequellen erforderlich — bei der Finanznot der Gemeinden ist das fast allgemein der Fall —, so wäre es jedenfalls gerechter, wenn der Staat die steuerliche Erfassung des Kapitals für Gemeindezwecke freigäbe, als wenn er indirekt die Kommunen zwänge, ihre Realsteuern immer stärker anzuspannen. Die Möglichkeit der gemeindlichen Besteuerung des Kapitals in irgendeiner Form wäre daher einer der Wünsche, die an eine Abänderung des Kommunalabgabengesetzes zu knüpfen sein würden.

Digitized by Google

Diese Kapitalbesteuerung dürfte jedenfalls *nicht* in Form von Zuschlägen zur staatlichen Ergänzungssteuer erhoben werden. Insofern hätte die oben mitgeteilte Begründung zu § 30 des Entwurfs Recht: es würde eine gemeindliche Doppelbesteuerung von Grundbesitz und Gewerbe eintreten und der ganze Zweck, Entlastung der Realsteuerpflichtigen, vereitelt werden. Die Steuer müßte lediglich das Kapital, den Geldbesitz als solchen, erfassen. Die Art der Besteuerung — Kapitalrentensteuer oder direkte Abgabe vom Kapitalvermögen — könnte vielleicht, analog der Bestimmungen über besondere Steuern von Grundbesitz und Gewerbe, in das diskretionäre Ermessen der Gemeinden gestellt werden, obwohl eine reine *Ertragsbesteuerung* — die *Rentensteuer* — hier wohl besser am Platz sein dürfte. Denn die sozialen Momente, die bei der Grundsteuer das direkte Erfassen des Wertes ohne Rücksicht auf den Ertrag wünschenswert erscheinen lassen, sprechen bei der Kapitalsteuer wohl kaum mit.

c) Obgleich man anerkennen muß, daß das Prinzip der *Grundsteuer nach dem gemeinen Wert*, das in einer großen Zahl preußischer Gemeinden eingeführt ist und immer mehr an Boden gewinnt, sich im allgemeinen vorzüglich bewährt hat, so ist doch die Art der damit verbundenen Einschätzung häufig Gegenstand nicht unberechtigter Kritik gewesen. Insbesondere war es die Einschätzung derjenigen an der Peripherie der Orte liegenden Grundstücke, die zwar zurzeit noch nicht, aber doch infolge Ausdehnung der Stadt in absehbarer Zeit als baureifes Gelände in Betracht kommen, welche erhebliche Schwierigkeiten hervorgerufen hat. Es ist äußerlich meist nicht erkennbar, ob derartiges Land von dem Besitzer lediglich landwirtschaftlich oder gärtnerisch nutzbar gemacht, oder ob es als Spekulationsobjekt behandelt wird, ein Moment, das für die innere Berechtigung der schärferen oder milderen Heranziehung zur Grundsteuer entscheidend ins Gewicht fällt. Die Frage ist in der vorletzten Session des Abgeordnetenhauses angeschnitten worden und hat zur Annahme eines Antrages geführt, in welchem die Staatsregierung ersucht wird, dahin zu wirken, daß bei Einführung einer Wertbesteuerung des Grund und Bodens in den Gemeinden für Grundstücke, welche dauernd land- oder forstwirtschaftlichen Zwecken zu dienen bestimmt sind, in der Regel der *Ertragswert* zugrunde gelegt wird. Der Wunsch des Hauses hat zu einem Erlaß der Minister des Innern und der Finanzen vom 14. Juni 1907 geführt, der — allerdings in etwas verklausulierter Form — den Gemeinden bei Erlaß oder Änderung von Grundsteuerordnungen nach dem Maßstabe des gemeinen Wertes ein derartiges Verfahren anheimgibt.

Ein solches Vorgehen würde indes, wenigstens in rasch wachsenden

Digitized by Google

Gemeinden, die Schwierigkeiten nicht beseitigen, sondern häufen. Die Frage, ob ein Grundstück dauernd landwirtschaftlichen Zwecken bestimmt ist, wird sich nie einwandsfrei entscheiden lassen und stets zu Streitigkeiten zwischen Steuerverwaltung und Pflichtigen führen. Die einzige Methode, welche geeignet wäre, diese und andere Nachteile des jetzigen Schätzungsmodus radikal zu beseitigen, ist die Ausdehnung der Selbsteinschätzung auf die nach besonderem Maßstabe erhobenen Gemeindegrundsteuern. Allerdings würden, einmal im Interesse der steuerlichen Gerechtigkeit, anderseits der finanziellen Ergiebigkeit der Steuer neben Strafen für wissentlich falsche Einschätzung besondere Korrektivmaßregeln zu treffen sein. Diese würden zunächst darin bestehen können, daß der Gemeinde allgemein das sofortige Enteignungsrecht zu dem selbsteingeschätzten Werte verliehen würde. Diese allerdings sehr durchgreifende und stark kommunistisch anmutende Maßregel würde ohne Zweifel bei allen unbebauten und auch einer großen Zahl bebauter Grundstücke einen vollkommen hinreichenden Schutz gegen zu niedrige Einschätzung gewähren. Sie ließe sich aber auch durchaus rechtfertigen: sowohl mit der Begründung, daß eine Konfiskation zum vom Eigentümer selbst geschätzten Preise nichts für diesen Peinliches haben kann, als auch von dem Standpunkte einer gesunden Bodenpolitik der Gemeinde aus. Dies Korrektiv allein aber würde nicht genügen. Wenn es sich um große, hochpreisige Grundkomplexe inmitten der Stadt handelt, so versagt das Schreckbild der Enteignung seine Wirkung als Erziehungsmittel des selbsteinschätzenden Grundbesitzers. Denn er wird sich mit Recht sagen: auch eine wesentlich zu niedrige Einschätzung wird die Gemeinde nicht zur Enteignung eines hochpreisigen Grundstücks nötigen, für das sie keinen Bedarf hat; alle Grundstücke kann schließlich die Gemeinde, auch wenn sie billig dazu kommt, nicht erwerben. Für solche Fälle müßte demnach eine weitere Repressivmaßregel gegen zu niedrige Einschätzungen gegeben sein. Diese könnte in einer gewissen Beziehung zu der hypothekarischen Belastung des Grundstücks gefunden werden. Es würde zu bestimmen sein, daß anstelle der Selbsteinschätzung stets ohne weiteres eine gewisse Verhältniszahl zu der Summe der hypothekarischen Lasten einzutreten hätte — etwa vier Drittel, wenn drei Viertel des Wertes als Höchstgrenze einer gesunden Belastung anzusehen sind. Mit dieser Vorschrift müßte allerdings Hand in Hand gehen eine allgemeine Anweisung an die Grundbuchämter, den Gemeinden zu Steuerzwecken jederzeit Auszüge aus dem Grundbuch über die auf den einzelnen Grundstücken ruhenden Lasten zu erteilen. Auch diese Maßregel würde nicht

Digitized by Google

nur ein wirksames Gegengewicht gegen die Herabminderung der finanziellen Ergiebigkeit der Steuer durch die Selbsteinschätzung bedeuten, sondern sie würde auch, in volkswirtschaftlich durchaus erwünschtem Sinne, einer allzu starken Anspannung des Realkredits entgegenwirken.

Die beiden erwähnten Maßregeln zusammen, wenn auch jede für sich genommen nicht in allen Fällen Erfolg verspricht, sind jedenfalls geeignet, die unangenehmen Nebenwirkungen der Selbsteinschätzung auch ohne Strafen, deren Androhung doch meist ohne erhebliche Wirkung bleibt, nahezu völlig zu paralysieren. Die Vorzüge der Selbsteinschätzung aber sind so groß, daß sie etwaige mit ihren Korrektivmaßregeln verknüpfte Bedenken reichlich aufwiegen.

d) Diejenige Steuerart, der halb die Gegenwart und ganz die Zukunft gehört, ist die zurzeit allgemein als indirekte Abgabe — im Augenblick der Veräußerung des Grundstücks — erhobene Steuer vom Wertzuwachs. Selbst ihre schärfsten Gegner können das in ihr ruhende richtige Prinzip nicht schlecht machen, daß die Gemeinde an der durch ihre eigene Tätigkeit so gut wie ausschließlich geschaffenen Werterhöhung einen verhältnismäßig geringen Teil für sich beansprucht. Der Widerspruch richtet sich meist nur gegen die Form der Besteuerung; unter vielen kaum zu rechtfertigenden Argumenten finden sich immer wieder zwei, die denn doch ernste Beachtung verdienen. Einmal wird darauf hingewiesen, daß die Steuer häufig gerade den alten, in finanziell kräftiger Hand befindlichen Besitz, der sich lediglich vererbt, aber nicht veräußert wird, nicht trifft, während finanziell schwächere Eigentümer immer wieder zum Besitzwechsel gedrängt werden und somit das eine Grundstück nicht einmal, sondern mehrfach die Steuer tragen muß. Das Bedenken, das allerdings in erhöhtem Maße auf die Umsatzsteuer zutrifft, ist nicht ganz unbegründet; selbst wenn der lange in einer starken Hand befindliche Besitz endlich einmal einen steuerpflichtigen Übergang erlebt und dann naturgemäß eine besonders kräftige Heranziehung erfährt, so wird er damit immer noch nicht so stark getroffen, als der häufig seinen Besitzer wechselnde Grund und Boden, der es — als Steuerquelle betrachtet — weniger vertragen kann.

Dieser nicht abzuleugnenden inneren Ungerechtigkeit der Wertzuwachsbesteuerung kann nur ein Mittel radikal abhelfen: die Steuer ist nicht als indirekte Abgabe, sondern als direkte einzuführen, in Form von in jeweiligen Abständen zu erhebenden besonderen Zuschlägen zur Grundsteuer, die sich als Prozente der inzwischen eingetretenen Wertsteigerung dar-

Digitized by Google

stellen. Auch zu diesem Vorgehen bedürfte es indes einer besonderen, bisher fehlenden gesetzlichen Ermächtigung.

Ein zweiter, oft gegen die Wertzuwachssteuer ins Treffen geführter Grund liegt in der Frage: Warum wird allein der Wertzuwachs des Bodens, nicht auch der des Kapitals — die Kursgewinne — versteuert? Hierauf ist zu entgegnen, daß an sich gegen eine Besteuerung des müheloſen Kapitalzuwachses nichts einzuwenden wäre, falls sich dafür eine entsprechende Form finden ließe. Allein — und das ist das Wesentliche — als Steuergläubiger könnte dann wohl nur der Staat, jedenfalls nicht die Gemeinde, in Frage kommen. Denn das die Wertzuwachssteuer am Grund und Boden tragende Prinzip, daß die Gemeinde es ist, die recht eigentlich durch ihre Tätigkeit die Werterhöhung schafft, würde bei einer Besteuerung der Kapitalgewinne völlig wegfallen.

Zusammenfassend mag am Schlusse bemerkt werden, daß, wenn auch mannigfache Abänderungswünsche laut geworden sind, das Kommunalabgabengesetz doch im allgemeinen nicht nur die von ihm erstrebten Wirkungen erzielt hat, sondern daß es, wenn man die außerordentlichen Schwierigkeiten der Materie in Betracht zieht, wohl als eines der besten Gesetze betrachtet werden kann, die in neuerer Zeit erlassen worden sind. Nirgends aber äußert die praktische Erfahrung ihren Einfluß so unmittelbar, als in der Tätigkeit der Gemeinden: also wird auch die Gemeindegesetzgebung nicht starre, unabänderliche Formen zeigen dürfen, sondern mitgehen müssen mit dem reichen, abwechslungsvollen Leben.

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Schriften

des

Vereins für Socialpolitik.

127. Band. Erster Teil.

Gemeindefinanzen.

Zweiter Band.

Erster Teil.

Leipzig,
Verlag von Duncker & Humblot.
1910.

Digitized by Google

Gemeindefinanzen.

Zweiter Band, erster Teil.

Einzelfragen der Finanzpolitik der Gemeinden.

Mit Beiträgen

von

Otto Landsberg, Ernst Mischler, Walter Boldt, Alexander Pohlmann und **Theodor Kutzer.**

Im Auftrag des Vereins für Socialpolitik herausgegeben.

Leipzig,

Verlag von Duncker & Humblot.

1910.

Digitized by Google

Alle Rechte vorbehalten.

Altenburg
Pierersche Hofbuchdruckerei
Stephan Geibel & Co.

Digitized by Google

Vorbemerkung.

Der Arbeitsplan der Erhebungen über den Gemeindehaushalt hat sich etwas verschoben.

Der zweite Band, der die mehr grundsätzlichen Erörterungen bringen sollte, ist im Interesse des schnelleren Erscheinens der einzelnen Beiträge in drei Teile zerlegt worden. Der hier vorgelegte erste Teil bringt als Fortsetzung zum ersten Bande zwei dort schon angekündigte Untersuchungen über Österreich und über die preußischen Erfahrungen im Osten der Monarchie. Dieser Teil enthält weiter dem Arbeitsplane entsprechend grundsätzliche Untersuchungen über das Interesse als Grundlage der Gemeindebesteuerung und darüber, welche Ausgaben durch Anleihen und welche durch ordentliche Einnahmen zu decken sind. Im Anschlusse daran erschien es wünschenswert, über die vielerörterten Fragen nach der Organisation des städtischen Kredits ein zusammenfassendes Referat zu erhalten.

Der zweite Teil dieses Bandes wird über Ziele und Methoden der kommunalen Finanzstatistik berichten, da auch hierfür eine zusammenfassende Untersuchung wünschenswert erschien. Der dritte Teil endlich soll neben einer Arbeit über die besonderen Schwierigkeiten der Finanzverwaltung in Industriegemeinden als Abschluß die grundsätzliche Darstellung des Gemeindehaushaltes bringen.

Der zweite und dritte Teil sollen im Frühjahr erscheinen.

Der Verein für Socialpolitik hofft so durch die dankenswerte Hilfe seiner Mitarbeiter dazu beigetragen zu haben, daß über die immer gewichtiger werdenden Probleme kommunaler Finanzpolitik etwas mehr Klarheit verbreitet werde.

Hamburg, im Dezember 1909.

Karl Rathgen.

Digitized by Google

Inhaltsverzeichnis.

Seite

Vorbemerkung V

Die Entwicklung des Gemeindeabgabenwesens in den preußischen Städten unter der Herrschaft des Kommunalabgabengesetzes mit besonderer Berücksichtigung der östlichen Provinzen. Von Professor Dr. Otto Landsberg, Direktor des Statistischen Amts der Stadt Magdeburg . . . . . 1— 42

1. Gebühren und Beiträge 3
2. Die Besteuerung des Grundbesitzes 11
3. Die Besteuerung des Gewerbebetriebs 17
4. Die Gemeindeeinkommensteuer 21
5. Die Konkurrenz der Steuerforderungen verschiedener Gemeinden . 24
6. Die Aufwand- und Verbrauchssteuern 27
7. Die Deckung des Ausgabebedarfs 33

Die Grundlagen des Gemeindehaushaltes in Österreich. Von Dr. Ernst Mischler, Universitätsprofessor in Graz . . . . . 43— 83

I. Die gesetzgeberischen Vorbedingungen als Grundlagen des gegenwärtigen Zustandes der Gemeindefinanzen und der Schwierigkeiten von Reformen 45

II. Die Bedeutung der Ausgaben im Gemeindebudget und ihre Einteilung 48

III. Differenzierungen und Selbständigkeiten innerhalb des Gemeindehaushaltes 58

IV. Das Gemeindeeigentum 64

V. Die Wirtschaftsführung in formeller Hinsicht, insbesondere die Wirtschaftsrechnungen und deren Überwachung; die Kontrolle . . 71

VI. Die Gemeindesteuern 74

VII. Der Gemeindekredit 80

Das Interesse als Grundlage der Gemeindebesteuerung. Von Stadtrat Dr. jur. Walter Boldt in Dortmund . . . . . 85—138

Welche Ausgaben sind durch Anleihen zu decken, welche durch ordentliche Einnahmen? Von Alexander Pohlmann, Erstem Bürgermeister in Kattowitz . . . . . 139—162

I. Gesetzliche und Verwaltungsvorschriften über die Aufnahme von Anleihen 141

Preußen 141

Digitized by Google

Seite

Elsaß-Lothringen 144
Baden 144
Bayern 144
Hessen 146
Sachsen 148
Württemberg 148
II. Erfahrungsgrundsatz der Praxis 158
III. Regeln, welche die Wissenschaft aufgestellt hat 162

Zur Organisation des Kredits der deutschen Städte. Von Th. Kutzer, Oberbürgermeister in Fürth . . . . . 163—236
1. Schwebende Schulden 165
2. Feste Anleihen, ihre Tilgung 170
3. Umfang der festen Anleihen 177
4. Die Obligationenanleihen 181
5. Begründung, Begebung, Bestand der Städteanleihen 189
6. Mitbewerber auf dem Geldmarkt 196
7. Die großen Vermögensverwaltungen als Geldgeber der Gemeinden 201
8. Bestehende Organisationen zur Befriedigung des Kommunalkredits 206
9. Urteil über die gegenwärtige Organisation des Kommunalkredits . 212
10. Sogenannte „kleine Mittel" zur Besserung des bestehenden Zustandes 213
11. Bisherige Reformvorschläge 214
12. Gesichtspunkte zur Begründung einer Zentrale für den Kommunalkredit 219
a) Die Zentrale dient den deutschen Städten 219
b) Die Zentrale wird von den Städten begründet 220
c) Die Zentrale vermittelt für die Städte Darlehen im engeren Sinne 221
d) Die Zentrale gewährt den Städten Darlehen 222
e) Die Zentrale nimmt Darlehen in Obligationen auf 224
f) Die Zentrale wird von den Städten gestützt 227
g) Die Begebung der Zentralobligationen 229
h) Berechnung der Valuta für die Städte 230
i) Die Rechtsform der Zentrale 231
k) Das Grundkapital der Zentrale 233
l) Bindung der zum Verein zusammentretenden Städte 234
m) Ergebnisse 235

Digitized by Google

Die Entwicklung des Gemeindeabgabenwesens in den preußischen Städten unter der Herrschaft des Kommunalabgabengesetzes

mit besonderer Berücksichtigung der östlichen Provinzen

von

Professor **Dr. Otto Landsberg,**
Direktor des Statistischen Amts der Stadt Magdeburg.

Digitized by Google

Inhaltsverzeichnis.

Seite

1. Gebühren und Beiträge 3
2. Die Besteuerung des Grundbesitzes 11
3. Die Besteuerung des Gewerbebetriebs 17
4. Die Gemeindeeinkommensteuer 21
5. Die Konkurrenz der Steuerforderungen verschiedener Gemeinden 24
6. Die Aufwand- und Verbrauchssteuern 27
7. Die Deckung des Ausgabebedarfs 33

Digitized by Google

1. Gebühren und Beiträge.

Wenn den Fragen des Gemeindeabgabenwesens neuerdings wieder eine besondere Aufmerksamkeit zugewendet wird, so liegt dies unstreitig daran, daß die Ausgaben der Städte im raschen Steigen begriffen sind. Dieses Steigen ist einmal darauf zurückzuführen, daß die Städte in der Gegenwart im Interesse ihrer Bürger eine Fülle neuer Aufgaben übernommen haben; daneben spricht jedoch namentlich bei den Großstädten der Umstand mit, daß Reich und Staat bestrebt sind, neu hinzutretende staatliche Aufgaben auf die Städte abzuwälzen oder die bisherige Abgrenzung gemeinsamer staatlicher und kommunaler Betätigung zu ungunsten der Städte zu verschieben[1]. Da den Städten zweifellos auch in Zukunft noch große Aufgaben bevorstehen, so erscheint es allerdings notwendig, ihr finanzielles Rüstzeug einer eingehenden Prüfung zu unterwerfen.

Die Grundlage des Haushaltes der Stadt- und Landgemeinden bildet in Preußen das Kommunalabgabengesetz[2] vom 14. Juni 1893, welches unter den Mitteln zur Deckung des Ausgabebedarfs der Gemeinden — abgesehen von den rein privatwirtschaftlichen Einnahmen, von denen hier nicht die Rede sein soll — die erste Stelle anweist den Gebühren und Beiträgen.

Über die Stellung der Gebühr im Haushalte der Gemeinden ist gesagt worden[3], daß „während in Staat und Land die Steuern die Grundlage der gesamten Finanzwirtschaft bilden, in der Gemeinde das Gemeindegebührenwesen die eigentliche — die zukünftige — Basis" ist.

---

[1] Die obigen Ausführungen scheinen im Widerspruch zu stehen mit der finanzwissenschaftlichen Theorie, die übereinstimmend die umgekehrte Tendenz der staatlichen Übernahme und Unterstützung von Gemeindeaufgaben konstatiert. Dieser Widerspruch ist jedoch nur scheinbar, da zwar im ganzen die Ausgabeposten z. B. des preußischen Etats, welche den Gemeinden unmittelbar zugute kommen, anschwellen, den Großstädten hiervon jedoch immer weniger zufließt. Hierfür bietet die Entwicklung der Staatszuschüsse zur Unterhaltung der Volksschulen das beste Beispiel.

[2] Im folgenden in üblicher Weise mit KAG. bezeichnet.

[3] Stein, Lehrbuch der Finanzwissenschaft.

Digitized by Google

Von dem hier aufgestellten Ziele sind jedoch die preußischen Städte weit entfernt, vielmehr gibt es Ausgabegebiete, in welchem die Gebühr nur eine ganz untergeordnete Rolle spielt, und so gut wie ausschließlich die Deckung durch Steuern vorherrscht, während in anderen der Umfang der Deckung durch Gebühren, Beiträge, Steuern von Stadt zu Stadt verschieden ist. In der Tat hat jede dieser Möglichkeiten ihre charakteristischen Vorzüge und Nachteile. Der Vorzug der Gebühr liegt darin, daß sie das Besteuerungsrecht der Gemeinde weiter ausdehnt, z. B. auf Auswärtige, auf sonst Steuerfreie[1] (fiskalische Grundstücke) usw.

Dagegen liegt bei der Erhebung von Gebühren ein Nachteil darin, daß nur die Benutzer der gemeindlichen Veranstaltungen herangezogen werden können. Allerdings ist es an sich in einer Reihe wichtiger Fälle möglich, eine allgemeine Verpflichtung zur Benutzung polizeilich aufzuerlegen, häufig geht aber, wie z. B. bei der Übernahme der Straßenreinigung, der Müllabfuhr usw., der Sinn der Veranstaltungen umgekehrt gerade dahin, die bisher Verpflichteten zu entlasten, wodurch für die Erhebung von Gebühren Schwierigkeiten entstehen.

In solchen Fällen sind die Beiträge das wirksamere Mittel, um die besonderen wirtschaftlichen Vorteile, welche die im öffentlichen Interesse erforderten Veranstaltungen für Grundbesitzer und Gewerbetreibende im Gefolge haben, abzugelten.

Sehr geringfügig ist in den preußischen Städten im Gegensatz z. B. zu Bayern und Sachsen das Aufkommen an Verwaltungsgebühren[2], hier hatte bereits die ältere Gesetzgebung eine Verminderung dieser früher in Staat und Gemeinde in üppiger Fülle vorhandenen Gebühren angestrebt, von denen ein älterer deutscher finanzwissenschaftlicher Schriftsteller nicht mit Unrecht sagt, daß sie eher den Namen „Ungebühren"

[1] Für die finanzielle Bedeutung dieser Tatsache seien einige Zahlen angeführt: In Berlin betrug 1907 der Nutzertrag der Grundstücke 452,9 Mill. Mark, davon waren von der städtischen Grundsteuer frei 21,4, von der Kanalgebühr (wegen mangelnden Anschlusses) jedoch nur 2,0 Mill. In Magdeburg befanden sich 1907 unter 7014 mit einem Nutzungswert von 32,5 Mill. zur Kanalgebühr veranlagten Grundstücken 186 mit 1,9 Mill., welche realsteuerfrei waren.

[2] Die Erhebung von Bürgerrechtsgeld findet sich im Bereich der östlichen Städteordnung nur noch in kleineren Städten (z. B. Burg b. Magdeburg mit rund 24000 Einwohnern, Etatssoll 1908: 867 Mk.), anders u. a. in Hannover (Bürgergewinngeld laut Etatssoll 1908: 40000 Mk.); die in Preußen den Kreisen, auch den Stadtkreisen, zufallenden Jagdscheingebühren haben nicht den Charakter der Gebühr, sondern der Steuer (im Statistischen Jahrbuch deutscher Städte sind sie deshalb durchaus zutreffend zu den Aufwandsteuern genommen).

Digitized by Google

verdienten. Von den noch aus der älteren Zeit herrührenden Gebühren erreichen nur die Mahn- und Vollstreckungsgebühren des Verwaltungszwangsverfahrens, welche auch heute noch vielfach nach alter, aber nicht guter Sitte den betreffenden Beamten zufließen, eine nennenswerte Höhe (z. B. Berlin 1907: 128918, Magdeburg 1907: 21941 Mk.). Auch bei denjenigen Aufgaben, welche durch die Reichsgesetzgebung in neuerer Zeit den Gemeinden zugewiesen sind, wie der Beurkundung des Personenstandes, Tätigkeit in Sachen der Alters- und Invalidenversicherung, den Gewerbe- und Kaufmannsgerichten ist die Erhebung von Gebühren nur in sehr beschränktem Maße zugelassen, bei den Gewerbe- usw. Gerichten bleiben die ortsstatutarisch eingeführten Sätze vielfach sogar noch unterhalb der reichsgesetzlichen Normen. Zugenommen hat wesentlich durch den Hinweis des KAG. die Erhebung von Baupolizeigebühren. Von den größeren preußischen Städten hat — abgesehen von den Fällen staatlicher Baupolizei — jetzt nur noch eine (Altona) keinerlei Baugenehmigungsgebühren.

Auch auf dem Gebiete des Volksschulwesens werden die sehr beträchtlichen Ausgaben in Preußen so gut wie ausschließlich aus Steuermitteln gedeckt, da die Erhebung von Schulgeld hier nur von Auswärtigen gestattet ist. Dagegen ist bei den mittleren und höheren Schulen in der neueren Zeit das Schulgeld entsprechend der Steigerung der Kosten auch in erheblicher Weise erhöht worden. Im ganzen ergibt sich für das Verhältnis der Deckung der laufenden Unterhaltungskosten durch Gebühr und Steuer aus der preußischen Statistik folgendes Bild:

	Jahr	Einnahme an Schulgeld Mk.	Zuschüsse der Gemeinden usw. Mk.
a) Volksschulen in den Städten . .	1906	734 379	115 666 349
b) Öffentliche Mittelschulen	1906	6 503 281	8 834 106
c) Öffentliche höhere Mädchenschulen	1906	7 537 603	4 080 994
d) Städtische höhere Knabenschulen	1909	19 598 316	20 663 550

Bei den städtischen mittleren und höheren Schulen ist zumeist das Schulgeld für Auswärtige höher als für die Einheimischen, neuerdings wird in einer Reihe von Städten (z. B. Hannover, Magdeburg) das Schulgeld der auswärtigen Schüler weiter abgestuft zu Ungunsten der außerhalb der Stadt (in den Vororten) wohnenden, welche mehr bezahlen müssen als die am Ort in Pension gegebenen Auswärtigen. Sehr bemerkenswert ist, daß bei den in der neueren Zeit immer stärker entwickelten obligatorischen

Digitized by Google

Fortbildungsschulen trotz des Schulzwanges eine Erhebung von Schulgeld stattfindet und zwar vielfach — auf Grund einer Bestimmung der alten preußischen Gewerbeordnung, deren Geltung allerdings neuerdings durch die Judikatur erheblich eingeschränkt worden ist — nicht vom Schüler, sondern vom Arbeitgeber[1].

Auch auf dem Gebiete der sonstigen reinen Bildungsveranstaltungen der Städte (Bibliotheken, Museen) hat der Grundsatz der Unentgeltlichkeit jetzt eine geringe Einschränkung erfahren durch Erhebung von Gebühren an bestimmten Tagen (Museen) oder für besondere Leistungen (Bibliotheken). In den städtischen Krankenanstalten werden durchweg Gebühren erhoben und zwar zumeist auch hier von den Auswärtigen höhere als von den Einheimischen. Endlich ist auch bei den Einrichtungen, welche lediglich soziale Aufgaben zu erfüllen bestimmt sind, wie beim Arbeitsnachweis, der „Kommunismus zugunsten der Bemittelten" verlassen durch Einführung einer von der Dienstherrschaft zu zahlenden Gebühr für die Vermittelung von Dienstmädchen (Schöneberg 3 Mk. Etatssoll 1908: 4200 Mk.).

Den größten Umfang hat das Gebührenwesen gewonnen bei den Veranstaltungen auf dem Gebiete der öffentlichen Fürsorge für Straßen und Gebäude. Beim Feuerlöschwesen ist allerdings bisher das Bestreben der Stadtverwaltungen, die Feuerversicherungsgesellschaften nach dem Muster namentlich der sächsischen Städte zu Zwangsbeiträgen heranzuziehen, erfolglos geblieben, auch wird man daran zweifeln müssen, ob, selbst wenn es gelänge, eine solche Beitragspflicht rechtlich zu konstruieren, dieselbe wirtschaftlich von den Gesellschaften getragen und nicht auf die Versicherten, im wesentlichen also wieder auf die Hausbesitzer abgewälzt werden würde.

Auf dem Gebiete der Herstellung neuer Straßen und Plätze in der Stadterweiterung war die Heranziehung der Anlieger im wesentlichen bereits vor dem KAG. durch das sogenannte Fluchtliniengesetz geregelt, weit schwieriger gestaltet sich trotz des KAG. in der Praxis die Erhebung bei denjenigen Veränderungen der Straßenzüge, welche die starke Steigerung des Verkehrs in den eng angelegten inneren Teilen fast aller Großstädte erheischt. Bei der eigentlichen Unterhaltung der öffentlichen Wege und Straßen tritt die Erhebung von Gebühren (oder Beiträgen) sehr zurück. Die Heranziehung der Anlieger (durch Bei-

[1] Nach dem inzwischen ergangenen Gesetz vom 1. August 1909 sind die Gemeinden befugt, Beiträge von den Arbeitgebern der Fortbildungsschüler zu erheben.

Digitized by Google

träge) ist zwar theoretisch nicht unmöglich, unterbleibt aber in der Praxis wohl stets, da sie leicht zu Schwierigkeiten und Unbilligkeiten führt, die Heranziehung der Benutzer (durch Gebühren) kommt in den preußischen Großstädten bei den Straßen überhaupt nicht vor[1]. Nur bei den Brücken finden sich Gebührenerhebungen und zwar einmal in verhältnismäßig geringer Höhe in den Städten des Ostens zumeist nur von Wagen, Vieh (z. B. Magdeburg 1908: 20000, Halle: 14930[2]), anderseits in sehr erheblichem Umfange, namentlich vom Fußgängerverkehr, in einzelnen rheinischen Städten (Bonn, Etatssoll 1908: 224110 Mk., Mülheim a. R. 51940 Mk.). Die ersteren verraten bereits durch die Form der Erhebung (durch Pächter), daß sie aus älterer Zeit herrühren, während die letzteren auch darin abweichen, daß sie eine Deckung der Ausgaben einschließlich der Verzinsung und Tilgung der Anlagekosten herbeiführen sollen. Beachtenswert ist, daß Magdeburg auch hier die Einheimischen (durch Gewährung von Abonnements) gegen die Auswärtigen begünstigt.

Sehr mannigfaltig sind die Gebühren bei den städtischen Veranstaltungen der Kanalisation, Straßenreinigung und Abfuhr (s. Tab. I). Abgesehen von den in der Regel nach dem laufenden Frontmeter bemessenen einmaligen Kapitalbeiträgen zu den Kosten der Kanalisation, welche vielfach auch zur Erleichterung der Zahlung in Renten umgewandelt werden können, erheben die meisten Großstädte, die bereits eine fertiggestellte Kanalisation besitzen, auch zur Deckung der jährlichen Ausgaben für Unterhaltung sowie Verzinsung und Tilgung der Anleihen laufende Kanalgebühren (-beiträge) und zwar im allgemeinen von den angeschlossenen Grundstücken bzw. deren Eigentümern, vereinzelt z. B. Frankfurt, Wiesbaden, Oppeln auch direkt von den Mietern nach der Höhe der Miete. Sehr verschieden ist der Maßstab der Umlegung und die Höhe der Gebühr, ein Beweis für die weitgehende Autonomie, die auf dem Gebiete des Gebührenwesens herrscht. So finden wir die Grundstücke zur Kanalgebühr veranlagt nach dem Nutzungswert der Gebäudesteuer, dem gemeinen Wert, nach dem Kubikmeter des zugeleiteten Wassers und nach Kombinationen dieser Maßstäbe[3]. Einzelne Städte

[1] Eine solche Gebühr ist z. B. von Adolf Wagner empfohlen worden: Die finanzielle Mitbeteiligung der Gemeinden usw. Jena 1904. S. 27.

[2] Darunter 4000 Mk. von einer Fußgängerbrücke.

[3] Näheres im Statistischen Jahrbuch deutscher Städte XV, S. 118. Neuerdings scheint das Oberverwaltungsgericht für die Gebühren einen Maßstab zu verlangen, der zum Umfange der Inanspruchnahme der Veranstaltung in Beziehung steht, eine Beschränkung, die für Beiträge nicht gelten würde.

Digitized by Google

Tabelle I.

Das Aufkommen an Kanal-, Abfuhr- und Straßenreinigungsgebühren im Vergleich zur Gebäudesteuer[1].

Stadt	Einwohnerzahl nach der Personenstandsaufnahme von 1907 in 1000	Veranlagungssoll der Gebäudesteuer 1907	Kanalgebühren Etatssoll 1908 in 1000 Mk.	Kanalgebühren Etatssoll 1908 in % der Gebäudesteuer	Fäkalienabfuhrgebühren Etatssoll 1908 in 1000 Mk.	Fäkalienabfuhrgebühren Etatssoll 1908 in % der Gebäudesteuer	Müllabfuhrgebühren Etatssoll 1908 in 1000 Mk.	Müllabfuhrgebühren Etatssoll 1908 in % der Gebäudesteuer	Straßenreinigungsgebühren Etatssoll 1908 in 1000 Mk.	Straßenreinigungsgebühren Etatssoll 1908 in % der Gebäudesteuer	Zusammen in 1000 Mk.	Zusammen in % der Gebäudesteuer
Aachen	153	604 123	64,5	10,7	—	—	—[6]	—	—	—	64,5	10,7
Altona	172	695 888	80,0	11,5	—	—	—[6]	—	—[7]	—	80,0	11,5
Barmen	162	571 561	116,7	20,4	—	—	100,0[6]	17,5	227,5[7]	39,8	444,2	77,7
Berlin	2050	13 464 070	7 184,7	53,4	—	—	—	—	124,8[7]	0,9	7 309,5	54,3
Bochum	127	288 172	44,0	15,3	—	—	50,0[6]	17,4	45,0[7]	15,6	139,0	48,3
Bonn	84	356 226	163,0	45,8	—	—	88,0[6]	24,7	—	—	251,0	70,5
Breslau	495	2 230 695	504,1	22,6	—	—	—[6]	—	—	—	504,1	22,6
Charlottenburg	260	1 762 384	756,5	42,9	—	—	400,0[6]	22,7	—[7]	—	1 156,5	65,6
Cöln	475	2 295 741	878,1	38,2	—	—	348,8[6]	15,2	—[7]	—	1 226,9	53,4
Crefeld	125	374 341	73,0	19,5	—	—	—	—	83,3	22,2	156,3	41,7
Danzig	160	574 545	—	—	3,6	0,6	—[6]	—	—	—	3,6	0,6
Dortmund	193	574 763	667,7[2]	116,3	—	—	87,8[6]	15,3	—[7]	—	755,5	131,6
Duisburg	207	471 269	—	—	—	—	—[6]	—	72,3[7]	15,3	72,3	15,3
Düsseldorf	265	1 092 596	632,0	57,8	—	—	—[6]	—	65,0	5,9	697,0	63,7
Elberfeld	166	726 838	185,0	25,4	—	—	—[6]	—	—	—	185,0	25,4
Erfurt	103	399 946	37,5	9,4	121,5	30,4	2,9[6]	0,7	—	—	161,9	40,5
Essen	245	620 392	340,0	54,8	—	—	90,0[6]	14,5	130,0[7]	21,0	560,0	90,3

Frankfurt a. M.	353	2 474 178	1 020,0[3]	41,2	—	—	370,0[6]	15,0	— [7]	—	1 390,0	56,2
Gelsenkirchen	158	306 208	—	—	—	—	37,6[6]	12,3	—	—	37,6	12,3
Görlitz	84	297 846	4,0	1,3	37,0	12,4	—	—	— [7]	—	41,0	13,7
Hagen	84	237 237	18,0	7,6	—	—	42,3[6]	17,8	. [5]	.	60,3	25,4
Halle	175	590 408	112,0	19,0	—	—	—	—	—	—	112,0	19,0
Hannover	278	1 357 682	1 142,6	84,2	—	—	12,5[6]	0,9	— [7]	—	1 155,1	85,1
Kassel	145	625 650	252,0[4]	40,3	—	—	95,0[6]	15,2	62,0[7]	9,9	409,0	65,4
Kiel	172	613 709	—	—	405,0	66,0	120,0[6]	19,5	208,0[7]	33,9	733,0	119,4
Königsberg	231	848 811	476,5	56,1	—	—	165,0[6]	19,4	78,0[7]	9,2	719,5	84,7
Magdeburg	245	1 069 128	169,0	15,8	—	—	—	—	—	—	169,0	15,8
Mülheim a. Ruhr.	100	203 739	45,0	22,1	—	—	23,5[6]	11,5	38,0[7]	18,7	106,5	52,3
Münster	84	287 931	150,0	52,1	—	—	—	—	—	—	150,0	52,1
Posen	146	675 647	112,9	16,7	143,2	21,2	—	—	—	—	256,1	37,9
Rixdorf	190	637 376	550,0	86,3	—	—	—	—	— [7]	—	550,0	86,3
Schöneberg	159	1 016 749	545,7	53,7	—	—	—	—	— [7]	—	545,7	53,7
Stettin	229	1 033 468	360,8	34,9	—	—	—	—	249,7[7]	24,2	610,5	59,1
Wiesbaden	104	803 908	350,0	43,5	—	—	133,0[6]	16,6	— [7]	—	483,0	60,1
Zusammen	8379	40 183 225	17 035,3	42,4	710,3	1,8	2 166,4	5,2	1 383,6	3,4	21 295,6	52,8

[1] Nach einer Zusammenstellung des Statistischen Amts der Stadt Elberfeld und den Etats der Städte; das Veranlagungssoll der Gebäudesteuer nach Silbergleit: Preußens Städte, S. 452 ff.

[2] Einschließlich Abortanschlußgebühren (315,0).

[3] Einschließlich Zusatzkanalgebühr (370,0).

[4] Einschließlich Beiträge zu den Unterhaltungskosten der Kanalanlage (62,0).

[5] Straßenreinigung ist vollständig auf die Stadt übernommen, die Straßenreinigungsgebühren sind im Betrage der Müllabfuhrgebühren mitenthalten.

[6] Müllabfuhr erfolgt durch die Stadt.

[7] Straßenreinigung ist vollständig auf die Stadt übernommen.

Digitized by Google

bemessen die Kanalgebühr so, daß ihr Aufkommen die ganzen Jahresausgaben einschließlich Verzinsung und Tilgung deckt (z. B. Dortmund, Rixdorf), andere decken eine bestimmte Quote der Kosten vorweg durch Steuern (z. B. Breslau und Königsberg die Hälfte), den Rest durch Gebühren, oder es wird die Höhe der Kanalgebühr ein für allemal ohne Rücksicht auf die Höhe der Ausgaben festgesetzt (Magdeburg). Zur Kennzeichnung dieser Unterschiede ist in Tab. I die Gebühreneinnahme mit dem Soll der Gebäudesteuer verglichen. Auch da, wo die Fäkalien noch durch Abfuhr beseitigt werden müssen (Erfurt, Görlitz, Kiel, Posen), finden wir Gebühren der Hausbesitzer eingeführt. In weit geringerem Grade ist dies bei der städtischen Straßenreinigung, soweit sie eine öffentliche Veranstaltung ist, der Fall, während bei der neuerdings mehr und mehr von den Städten in eigene Regie übernommenen Müllabfuhr das Streben nach einer Deckung der Kosten durch Einführung von Gebühren (Beiträgen) unverkennbar ist. Auch bei der Müllabfuhr werden die Gebühren usw. in einzelnen Fällen (Köln, Frankfurt) vom Mieter nach dem Mietwert der Wohnungen erhoben, zumeist jedoch vom Hausbesitzer entweder nach allgemeinen Maßstäben wie Nutzungswert, Zimmerzahl der Grundstücke, oder nach der besonderen Beanspruchung, wie sie sich in der Zahl der abgeholten Gefäße ausdrückt. Die Verhältnisse der Wasserversorgung sollen an dieser Stelle nicht näher behandelt werden, da das Wassergeld bereits einen Übergang von der öffentlichrechtlichen Gebühr zum privatrechtlichen Preise bildet. Am reinsten tritt der Gebührencharakter da hervor, wo das Wasser, wie in Frankfurt a. M. und Kassel, nicht nach dem Maß des Verbrauchs, sondern nach der Miete vom Mieter zu zahlen ist. Bemerkenswert ist, daß Kassel neben der Wassergebühr vom Mieter und gewissen Zuschlägen für einen Überverbrauch nach Einheitssätzen pro Kubikmeter noch einen Benutzungsbeitrag von 10 % der Gebäudesteuer vom Hausbesitzer erhebt.

Auch aus dem kurzen Überblick, der hier gegeben werden konnte, dürfte hervorgehen, daß das Gebührenwesen der preußischen Städte erst in neuerer Zeit eine etwas stärkere Ausbildung erfahren hat, zweifellos hat auch die Gebühr unter der gleichen Unpopularität zu leiden gehabt, wie die indirekte Steuer und erst in der Gegenwart ist unter dem Drucke des steigenden Finanzbedarfs eine Änderung zu spüren. Am stärksten ausgebildet sind unstreitig die Gebühren, welche von den Grundbesitzern zur Erhebung kommen, während die sonst im kommunalen Finanzwesen vielfach mit diesen gleichmäßig behandelten Gewerbetreibenden nur vereinzelt durch besondere Gebühren getroffen werden. Sehr deutlich tritt dieser

Digitized by Google

Unterschied bei den „Beiträgen" zutage, bei welchen von der im KAG. gegebenen Möglichkeit auch die Gewerbetreibenden heranzuziehen, nach einer vor einiger Zeit gemachten Feststellung in keinem Falle Gebrauch gemacht worden ist[1]. Es liegt dies wohl mit an der auch bei den Versuchen zur Heranziehung der Grundbesitzer zu Beiträgen unangenehm empfundenen Umständlichkeit des Verfahrens und der Unsicherheit in der Auslegung des Gesetzes, welche diesen Gegenstand als reformbedürftig erscheinen lassen. Im übrigen herrscht, worauf schon oben hingewiesen worden ist, gerade in der Bemessung der Gebühren eine sehr weitgehende Freiheit, und erst neuerdings ist durch das Deklarationsgesetz vom 24. Juli 1906 die Zulässigkeit einer Abstufung nach der Leistungsfähigkeit festgelegt. Im Widerspruch mit dieser Auffassung scheinen allerdings die Maßnahmen der Schulaufsichtsbehörde zu stehen bezüglich der Bemessung des Schulgeldes nach der Einkommensteuer, die sich in einzelnen rheinischen und westfälischen Städten findet. Tatsächlich dürfte gerade eine solche Abstufung nach dem Einkommen nicht nur beim Schulgeld, sondern auch bei anderen Gebühren, z. B. bei den Verpflegungsgeldern der Krankenanstalten geeignet sein, den Druck der dem Wachstum der Ausgaben notwendig folgenden Gebührenerhöhungen zu erleichtern. Im Gegensatz zu der neuzeitlichen freieren Auffassung steht ferner auch die Bemessung des Marktstandsgeldes durch das Gesetz von 1872, welche im KAG. ausdrücklich aufrecht erhalten worden ist. Der hier zugrunde gelegte Maßstab des eingenommenen Raumes erscheint wirtschaftlich ebenso verfehlt, als wenn man die Eisenbahnfracht — was allerdings auch vorgeschlagen worden ist — ohne Rücksicht auf die gefahrene Ware nach dem Raume oder Gewichte bemessen würde.

2. Die Besteuerung des Grundbesitzes.

Steuern sollen nach dem KAG. nur insoweit zur Hebung gelangen, als privatwirtschaftliche Einnahmen, Gebühren und Beiträge nicht ausreichen, es kann jedoch keinem Zweifel unterliegen, daß namentlich in den Großstädten die Erhebung von Steuern einen immer breiteren Raum einnimmt. Nach Silbergleit[2] stiegen in 101 Städten über 25000 Einwohner von 1895 bis 1906 die Gemeindesteuern von 159,76 auf 321,21 Millionen d. i. um 107 %,

[1] Sembritzki, Über die Erhebung von Beiträgen aus § 9 des KAG. Preuß. Verw.-Bl. Bd. 24, S. 793.

[2] Silbergleit, Preußens Städte, Denkschrift zum 100jährigen Jubiläum der Städteordnung. Berlin 1908. S. *246.

Digitized by Google

die direkten Staatssteuern von 83,28 auf 144,37 Millionen, d. i. um 73 %.

Die Belastung durch die Gemeindesteuern betrug also im Vergleich zu den direkten Staatssteuern, welche etwa als Maßstab der Leistungsfähigkeit dienen können, 1906 das 2,29 fache, im Jahre 1895 aber nur das 1,92 fache.

Die Steuern behandelt das KAG. in zwei Abschnitten, erst die indirekten, sodann die direkten, es erscheint jedoch an dieser Stelle zweckmäßiger, diese ohnehin nicht ganz eindeutige Trennung aufzugeben und zunächst die Steuern vom Grundbesitz und Gewerbebetrieb zu betrachten, gleichviel, ob sie als direkte oder indirekte anzusprechen sind. Wir beginnen mit den Steuern vom Grundbesitz, zu denen wir hier außer der Grundsteuer auch die Umsatz- und Wertzuwachssteuer zu rechnen haben.

Den Grund- und Eckstein der gemeindlichen Steuerreform in Preußen bildete der gleichzeitig mit dem KAG. erfolgte staatliche Verzicht auf die Realsteuern, welche den Gemeinden ganz zur Besteuerung überlassen bleiben sollten. Dabei war man sich nicht darüber im unklaren, daß es nicht zweckmäßig sei, die Staatssteuern ohne weiteres der Gemeindebesteuerung zugrunde zu legen. Insbesondere erschien die staatliche auf die Bedürfnisse des landwirtschaftlichen Besitzes zugeschnittene Grundsteuer mit ihrer ganz ungenügenden Besteuerung des wertvollen unbebauten Grundbesitzes für die Städte wenig geeignet. Als Ersatz wurde zunächst die Bauplatzsteuer ins Auge gefaßt, die Besteuerung der unbebauten Grundstücke nach dem durch die Festsetzung von Baufluchtlinien entstandenen Wertzuwachs. Aber diese Steuer, auf welche bereits das KAG. selbst, sowie das erste ministerielle Muster der Grundsteuerordnung hingewiesen hatte, erfüllte nicht die Hoffnungen, welche auf sie gesetzt worden waren, und diejenigen Städte, die, wie Berlin, eine Bauplatzsteuer eingeführt, schritten bald wieder zur Aufhebung. Über die Gründe dieses Mißlingens äußert sich der Verwaltungsbericht der Stadt Berlin für 1895/1900 (Bd. II S. 112) wie folgt: „Von größter Bedeutung für die Rechtmäßigkeit der Besteuerung war die Frage, ob mit Ausschluß der an älteren, sogenannten historischen Straßen belegenen Grundstücke alle anderen an Straßen mit Baufluchtlinien belegenen oder nur die Grundstücke an den Straßen, deren Baufluchtlinien nach Erlaß des Gesetzes vom 2. Juli 1875 festgesetzt worden waren, zur Steuer herangezogen werden dürften ..... Das Königliche Oberverwaltungsgericht entschied im Sinne der Beschränkung und damit fiel die Berechtigung der Besteuerung für 1791 von den besteuerten 2124 Grundstücken".

Digitized by Google

Die Veränderung der Anschauungen über die zweckmäßigste Art der gemeindlichen Besteuerung des Grundbesitzes zeigt das zweite ministerielle Muster einer Grundsteuerordnung, welches statt der Besteuerung nach dem Nutzungswert und besonderer Heranziehung des unbebauten Grundbesitzes zur Bauplatzsteuer einheitlich eine Besteuerung des bebauten und unbebauten Grundbesitzes *nach dem gemeinen Werte* zugrunde legt. Tatsächlich hat auch diese Form der Grundsteuer bei den größeren Städten in der weitaus größten Mehrzahl der Fälle Eingang gefunden. Unter den 34 Städten mit mehr als 75 000 Einwohner finden wir 1908 die Besteuerung nach dem gemeinen Wert in 27 Städten; nur eine (Bochum) war noch bei den Zuschlägen zur staatlichen Veranlagung stehen geblieben [1], von den sechs übrigen hatten drei besondere Steuern im wesentlichen nach dem Nutzertrage (Altona, Halle, Hannover), während bei drei (Cassel, Frankfurt, Posen) als Maßstab für die bebauten Grundstücke der Nutzungswert, für die unbebauten der gemeine Wert galt. Bemerkenswert ist, daß — abgesehen von den Berliner Vororten — die Großstädte der östlichen Provinzen zumeist verhältnismäßig spät zu der Grundsteuer nach dem gemeinen Wert übergegangen sind, so Stettin und Magdeburg, sowie hinsichtlich der unbebauten Grundstücke Posen 1904, Königsberg 1905, Danzig 1906, Berlin 1908. Auch bei den Mittelstädten zeigt sich ein erheblicher Unterschied zwischen Ost und West. So hatten 1908 unter den 14 Städten des Ostens, welche zwischen 40 000 und 75 000 Einwohnern zählten, nur fünf, darunter drei Berliner Vororte (Lichtenberg, Spandau und Wilmersdorf) die Steuer nach dem gemeinen Wert eingeführt, unter den 15 westlichen jedoch zehn überhaupt und eine hinsichtlich der unbebauten Grundstücke.

Von der staatlichen Besteuerung des Grund und Bodens unterscheidet sich die Wertbesteuerung vor allem in zwei Punkten, einmal, daß sie die Begünstigung der gewerblichen Räume, die bei der Staatssteuer nur mit der Hälfte des Nutzungswerts herangezogen werden, in Fortfall bringt, zweitens, daß sie die unbebauten Grundstücke sehr stark heranzieht. Beides wirkt zusammen zu einer verhältnismäßigen Entlastung der Wohngebäude. Die gleichmäßige Heranziehung der gewerblichen Gebäude hat sich in den östlichen Großstädten leichter durchgesetzt, es sei nur daran erinnert, daß Königsberg, Posen, Berlin zunächst die das gleiche Ergebnis zeitigende Steuer nach dem Nutzungswert eingeführt hatten, eine Art der Besteuerung, die Halle heute noch besitzt. Dagegen scheint der Sprung von den zumeist

[1] Seit 1909 hat auch Bochum eine besondere Gemeindegrundsteuer eingeführt.

Digitized by Google

nur ganz unbedeutenden Beträgen der staatlichen Grundsteuer zu den sehr erheblichen der Wertsteuer — das Verhältnis war z. B. in Magdeburg trotz einer verhältnismäßig beträchtlichen landwirtschaftlichen Bodenbenutzung 1907 wie 1 : 3,14 — zunächst mehr zu Bedenken Anlaß gegeben zu haben. Tatsächlich erscheint es auch trotz des Siegeszuges, welchen die Steuer nach dem gemeinen Wert durch die preußischen Städte genommen hat, zweifelhaft, ob wir in dieser Steuer wirklich schon „der Weisheit letzten Schluß" zu erblicken haben. Zu theoretischen Erörterungen ist hier nicht der Platz, aber auch in der Praxis zeigen sich bereits Ansätze zu einer Modifikation der Steuer nach dem gemeinen Wert. So sind die Berliner Vororte dazu übergegangen, von den unbebauten Grundstücken den doppelten Promillesatz des gemeinen Werts zu erheben als von den bebauten,[1] während umgekehrt z. B. Köln bis zum 1. April 1906 die unbebauten zur Staatsgrundsteuer veranlagten Grundstücke nur mit drei Viertel ihres Wertes heranzog und dieses Verfahren nur aufgegeben hat, weil es vom Oberverwaltungsgericht für ungültig erklärt wurde.[2] Sehr bemerkenswert ist, daß Frankfurt a. M. bis zum Jahre 1904 den unbebauten Grundbesitz nur der im Verhältnis zu anderen Städten und zur Besteuerung des bebauten Grundbesitzes sehr niedrigen Landsteuer von 1 ‰ des gemeinen Wertes unterworfen hat, während seither diese Steuer allgemein auf 2 ‰ heraufgesetzt und zugleich ihre allmähliche Steigerung von fünf zu fünf Jahren — bezw. bei einem vorhergehenden Eigentumswechsel sofort — bis zu 5 ‰ vorgesehen ist, wobei jedoch kleinere von ihren Eigentümern im Eigenbetrieb gärtnerisch oder landwirtschaftlich genutzte Grundstücke auf 2 ‰ stehen bleiben sollen. Endlich muß in diesem Zusammenhange die von Parlament und Regierung gegebene Anregung[3] erwähnt werden, die Bewertung von Grundstücken, „welche dauernd land- oder forstwirtschaftlichen Zwecken zu dienen bestimmt sind", nach dem Ertrage vorzunehmen.

Die erwähnten Unterschiede in der Besteuerung des unbebauten Grundbesitzes mögen zu einem Teil wenigstens auf Verschiedenheiten der einzelnen Städte zurückzuführen sein, solche Unterschiede bestehen aber auch zwischen den verschiedenen Lagen der Grundstücke einer und derselben Stadt, und

---

[1] Charlottenburg, Schöneberg, Wilmersdorf seit 1908, Lichtenberg und Rixdorf seit 1909.

[2] Verw.-Bericht für 1901/03, S. 372. Nachdem inzwischen das bereits erwähnte Deklarationsgesetz ergangen ist, steht einer verschiedenen Bemessung der Sätze für bebaute und unbebaute Grundstücke rechtlich kein Hindernis entgegen.

[3] Min.-Erl. vom 14. VI. 1907 (Min.-Bl. S. 235).

Digitized by Google

deshalb erscheint eine gleichmäßige Besteuerung des unbebauten Grundbesitzes nach dem gemeinen Wert — selbst abgesehen von den Schwierigkeiten der Veranlagung — im Grunde genommen, wenig geeignet. Vielmehr wird es, nachdem das Deklarationsgesetz von 1906 die rechtlichen Hindernisse aus dem Wege geräumt, die Aufgabe der Zukunft sein, durch eine sorgfältige Differenzierung eine angemessenere Besteuerung des unbebauten Grundbesitzes herbeizuführen, vermutlich wird man dabei einerseits an den Ausgangspunkt der ganzen Bewegung, die höhere Besteuerung der Bauplätze wieder anknüpfen, anderseits dem noch rein landwirtschaftlichen Gelände eine schonendere Behandlung angedeihen lassen. Was beim unbebauten Grundbesitz mehr in die Augen springt, gilt mit gewissen Veränderungen übrigens auch vom bebauten, auch hier wird man vielleicht später zu einer Gliederung kommen, dabei wird auch der neueingeführte Grundsatz der gleichmäßigen Heranziehung des ganzen zu gewerblichen Zwecken benutzten Grundbesitzes, gleichviel, ob es sich um Läden oder Fabriken usw. handelt, einer Nachprüfung bedürfen.

Als Ausgleich der unvermeidlichen Unvollkommenheiten im direkten Steuersystem sind bei der Besteuerung des Grundbesitzes die indirekten Steuern von ganz besonderer Bedeutung. Allgemein eingebürgert hat sich die Steuer vom Erwerbe von Grundstücken (Umsatzsteuer). Während vor dem KAG. nur die Schleswig-Holstein'schen Städte und einige wenige Städte von alters her (im Osten Danzig unter dem Namen Kaufschoß, im Westen Frankfurt a. M. als Währschaftsgeld durch eine Steuerordnung aus dem Jahre 1820) diese Steuer erhoben, fehlte sie nach der Finanzstatistik des Reichsschatzamtes[1] 1907 nur noch in 13 (von 266) Städten von mehr als 10000 Einwohner, hierunter befanden sich merkwürdigerweise nicht weniger als sechs Städte der Provinz Sachsen (Aschersleben, Zeitz[2], Calbe a. S., Merseburg, Staßfurt, Torgau). Auch bei der Umsatzsteuer ging die Entwicklung von dem einfachen Zuschlage zur staatlichen Besteuerung aus, der nach den zunächst gegebenen ministeriellen Anweisungen über 100% nicht hinausgehen sollte, später aber mehrfach auch bei bebauten Grundstücken bis 200% erhöht wurde. Auch hier ist es vorzugsweise der unbebaute Grundbesitz gewesen, dessen besondere Verhältnisse Abweichungen von der Staatssteuer bedingten. So haben z. B. Berlin und seine Vororte (Charlottenburg, Schöneberg, Rixdorf usw.) für den unbebauten Grundbesitz höhere Zuschläge eingeführt als für den

[1] Drucksachen des Reichstages 1908.

[2] In Aschersleben ist die Umsatzsteuer 1908 eingeführt, in Zeitz hat sie von 1895 bis 1898 bestanden und ist 1909 wieder eingeführt worden.

Digitized by Google

bebauten (gegenwärtig 1 und 2 %), eine Maßnahme, die Berlin ausdrücklich mit der Schaffung eines „teilweisen Ersatzes für die aufgehobene Bauplatzsteuer" begründete[1]. Nach ähnlichen Grundsätzen sind auch die älteren Umsatzsteuerordnungen von Görlitz, Breslau und Halle aufgebaut. Andere Städte suchten aus dem unbebauten Grundbesitz noch weiter die höherwertigen Baugrundstücke von den landwirtschaftlichen auszusondern durch Staffelung des Steuersatzes nach dem auf 1 qm entfallenden Werte (z. B. Hannover bis 2,50 Mk. für 1 qm 1 %, über 2,50 Mk. bis 15 Mk. 1 ½, höherwertige 2 %) oder durch Zuschläge vom Mehrwert gegenüber einer rein landwirtschaftlichen Nutzung (z. B. Gelsenkirchen 1 bis 15 % progressiv in Stufen von ½ % steigend bei einem Betrage des Mehrwerts bis zu 1000, 2000, 3000 ..... 28000 Mk., darüber, für 1 a). Dagegen kommt eine Differenzierung der bebauten Grundstücke nur in wenigen Fällen vor, und zwar erscheint die Steuer entweder nach dem Verhältnis des Nutzungswertes zum Wert (Münster) oder nach der absoluten Höhe des Wertes gestaffelt (Lüdenscheid, Herne). Von besonderer Bedeutung sind diejenigen Zuschläge zur Umsatzsteuer, welche neuerdings nach der Zeit, die seit dem letzten Eigentumswechsel verflossen ist, und nach dem innerhalb einer gewissen Zeit eingetretenen Wertzuwachs bemessen werden. Die so gebildete Wertzuwachssteuer hat, trotzdem sie in Preußen erst 1905 durch Köln und Frankfurt a. M. in die Praxis übergeführt worden ist, bereits eine sehr große Verbreitung gefunden. Nach einer Zusammenstellung des Bayrischen Finanzministeriums[2] bestand sie im Herbst 1908 bereits in 96 preußischen Gemeinden und 4 Kreisen. Unter den 34 Städten mit mehr als 75000 Einwohnern hatten 17 eine Wertzuwachssteuer bis zum Beginn des Etatsjahres 1908 eingeführt und zwar in 1905 : 2 (Frankfurt, Köln), 1906 : 2, 1907 : 2, 1908 : 11 Städte.

Die gegebene Übersicht zeigt, daß die Steuer, welche bei dem Eigentumswechsel des Grundbesitzes zur Hebung kommt, eine viel weitergehende Gliederung aufweist als die direkte Grundsteuer und daß sie daher in viel höherem Maße die Möglichkeit gewährt, den Gesichtspunkten der steuerlichen Leistungsfähigkeit einerseits, von Leistung und Gegenleistung anderseits eine Berücksichtigung zu schaffen. Es ist wohl anzunehmen, daß diese Konstruktionen auf die Dauer ihre Einwirkung auch auf die Grundsteuer nicht verfehlen werden. Jedenfalls ergibt sich auch hier trotz der gesetzlichen Vorschrift der Bestätigung von Steuerordnungen eine weit-

[1] Verw.-Bericht für 1895/1900. Bd. II, S. 114.
[2] Angeführt in „Gewerkschaft" 1909, Nr. 9, S. 232.

Digitized by Google

gehende Autonomie. Das gleiche zeigt sich auch in der Höhe der Steuersätze, welche bei den Großstädten — abgesehen von der Wertzuwachssteuer und den besonderen Zuschlägen für den unbebauten Grundbesitz — von ½ bezw. ⁶/₁₀ % (Aachen und Magdeburg) bis zu 2 % fortschreiten.

3. Die Besteuerung des Gewerbebetriebs.

Auch bei der Überweisung der staatlichen Gewerbesteuer ging man davon aus, daß die Staatssteuer, obwohl sie im Gegensatz zur Gebäude- und namentlich zur Grundsteuer erst kurz vorher (1891) eine gesetzliche Neuregelung erfahren hatte, für eine Kommunalbesteuerung keine geeignete Unterlage abgebe. Als Mängel der staatlichen Gewerbesteuer werden in einem Ministerialerlaß vom 22. November 1905[1] in sehr zutreffender Weise hervorgehoben: Die durch die Konjunktur bedingten Schwankungen der unmittelbar nach dem Ertrage bemessenen Steuersätze der Klasse I, die Vereinigung der Betriebe der Klassen II/IV zu Steuergesellschaften, welche in Klasse II auch bei Stadtkreisen — abgesehen von Berlin — stets über den Gemeindebezirk hinausgehen, die zusammengefaßte Veranlagung aller Betriebe desselben Unternehmens, gleichviel, ob in der Gemeinde belegene oder auswärtige Betriebe in Betracht kommen. In dem angeführten Ministerialerlaß wird zugleich festgestellt, daß „bisher die besonderen Gemeindegewerbesteuern nicht diejenige Ausbreitung erfahren haben, welche im Interesse einer den Zielen des Kommunalabgabengesetzes gerecht werdenden Gestaltung des Gemeindesteuersystems erwünscht wäre". „Insbesondere muß es auffallen, daß von den mehr als 100 000 Einwohner zählenden Städten bis zum 1. April 1904 nur sieben zur Einführung besonderer Gemeindegewerbesteuern geschritten waren, während besondere Gemeindegrundsteuern in der großen Mehrzahl der Großstädte bestehen". Diese Ausführungen treffen auch heute noch zu. Während, wie bereits oben erwähnt, beim Grundbesitz von den 34 Städten mit mehr als 75 000 Einwohnern 33 die Besteuerung durch besondere Steuerordnungen regelten, waren es bei der Gewerbesteuer 1908 nur neun (Cöln, Dortmund, Duisburg, Essen, Frankfurt a. M., Gelsenkirchen, Halle, Hannover, Kiel), insbesondere unter den Großstädten der sechs östlichen Provinzen von 13 nur eine (Halle). Größer ist die Zahl der besonderen Gemeindegewerbesteuern unter den mittleren und kleineren Gemeinden, insbesondere

[1] Min.-Bl. S. 203.

Digitized by Google

in den rheinisch-westfälischen und schlesischen Industriebezirken [1]. Diese Erscheinung kann nicht weiter auffallen, da tatsächlich in mittleren und kleineren Gemeinden, in welchen ein bestimmter Industriezweig vorherrscht, eine angemessene Reform der Gewerbesteuer nicht nur dringender, sondern auch leichter ist als in einer größeren Stadt mit einem reich gegliederten gewerblichen Leben. Namentlich hat man in den Bezirken der sogenannten schweren Industrie (Bergbau, Eisenwerke) durch Einführung von Zuschlägen *nach der Zahl der Arbeiter* (teilweise auch nach der Höhe der Betriebsausgaben für Gehälter und Löhne) die durch die Arbeiterschaft erwachsenden Mehrausgaben auszugleichen gesucht.

Eine solche Regelung wird jedoch dort kaum anwendbar sein, wo verschiedenartige Gewerbe in Frage kommen, „da der Faktor der menschlichen Arbeit je nach der Art des Gewerbebetriebes eine sehr verschiedene Bedeutung hat“ [2]. Die gleiche Schwierigkeit besteht aber mehr oder weniger auch bei den anderen in Betracht kommenden allgemeinen Merkmalen, nach denen eine Steuer denkbar ist. Auch die Höhe des Anlagekapitals, des Betriebskapitals, des Nutzungswerts der Gewerberäume ist je nach der Art des Gewerbes von ganz verschiedener Bedeutung, am ehesten dürfte vielleicht noch im Umsatz ein Ausgleich dieser Verschiedenheiten erfolgen. Angesichts dieser Schwierigkeiten hat man daher vielfach von einer Abänderung der Gewerbesteuer überhaupt abgesehen oder man hat sich bei der Neuregelung von der staatlichen Ertragsbesteuerung möglichst wenig zu entfernen gesucht und nur dem Steuertarif eine stärkere *Progression* gegeben (was einzelne Städte auch im Rahmen der Staatssteuer durch verschieden hohe Bemessung der Zuschläge zu den einzelnen Gewerbesteuerklassen zu erreichen suchen). Bei einer solchen Regelung ist allerdings der Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit in außerordentlich weitgehendem Maße gewahrt, während der Gesichtspunkt der den Gewerbebetrieben durch die Kommune erwachsenden Vorteile und der durch sie für die Gemeinde entstehenden Vorteile und Lasten auch da nicht entsprechend berücksichtigt erscheint, wo für die Ertragssteuer die Erreichung gewisser Mindestsätze im Verhältnis zum Anlage- und Betriebskapital oder zum Nutzungswert der Gewerberäume vorgeschrieben ist. Diese Lücke verdient hier um so größere Beachtung,

[1] So bestehen besondere Gemeindegewerbesteuern in den rheinischen Industriestädten Oberhausen, M.-Gladbach, Rheydt, Malstatt-Burbach, in Westfalen in Recklinghausen, Witten, Herne, Hörde, in Schlesien in Königshütte, Beuthen, Gleiwitz, Waldenburg.

[2] Min.-Erl. vom 21. Juni 1897 (Min.-Bl. S. 151).

Digitized by Google

als bei den Gewerbebetrieben — abgesehen von den Warenhäusern und vom Schankgewerbe — nicht wie beim Grundbesitz noch andere gemeindliche Steuern (Umsatz-, Wertzuwachssteuer) bestehen und, wie oben gezeigt, auch die Erhebung von Gebühren und Beiträgen im wesentlichen versagt. Als ein Mangel der gemeindlichen Besteuerung des Gewerbes ist es auch zu bezeichnen, daß der Begriff des steuerpflichtigen Gewerbes mit geringen Abweichungen in demselben Sinne genommen ist, wie bei der Staatssteuer, obwohl die Gemeindesteuer nicht wie die Staatssteuer den Charakter einer Subjektsteuer als Ergänzung der Einkommensteuer und Vorbelastung des fundierten Einkommens hat, sondern als Objektsteuer auftritt. Der Gleichheit des Begriffs des steuerpflichtigen Gewerbes zu Liebe wurde sogar bei Betrieben von offensichtlich gewerblichem Charakter, wie den Eisenbahnen (auch den Privatbahnen), deren Befreiung von der Staatssteuer nur historisch mit der Unterwerfung unter andere Abgaben (Eisenbahnabgabe) zu erklären ist, die Gemeindebesteuerung untersagt. Daß auch die Steuerfreiheit der Betriebe des Reichs zu großen Unbilligkeiten führt, hat die Reichsregierung z. B. in Kiel selbst anerkannt, wo sie freiwillig als Äquivalent der durch die Betriebe erwachsenden Belastung der Gemeinde jährlich 28 000 Mk. zahlt. Gänzlich steuerfrei in der Gemeinde ist ferner der nach wie vor einer staatlichen Steuer unterworfene Gewerbebetrieb im Umherziehen (außerhalb des Wohnorts), während aus dem Wanderlagerbetriebe zwar den Städten (über 2000 Einwohner) eine Steuer zufließt, deren Höhe jedoch staatlich fixiert ist und deshalb weder nach dem Umfange des Betriebes noch nach der steuerlichen Belastung der einheimischen Gewerbebetriebe bemessen werden kann[1].

Neben der allgemeinen Besteuerung des stehenden Gewerbes bestehen Sondersteuern für die Warenhäuser und das Schankgewerbe.

Von der Warenhaussteuer, die als eine Gemeindesteuer zu betrachten ist, wenngleich Erhebung und Verwendung des Ertrages dem Einflusse der Gemeindebehörden entzogen ist, ist viel Übles gesagt worden, von rein steuerlichen Gesichtspunkten aus erscheint jedoch der Gedanke einer präzipualen Belastung der Großbetriebe im Kleinhandel, welche recht eigentlich in der Entwicklung der modernen Großstädte wurzeln, den Grundgedanken der kommunalen Besteuerung durchaus entsprechend, und auch der Umsatz ist m. E. hier ein zutreffenderer Maßstab der Be-

[1] Die Steuer beträgt in den Städten von mehr als 50 000 Einwohnern 50 Mk. pro Woche und erbrachte in Preußen 1907: 39 470 Mk. (Stat. Jahrb. f. d. Königr. Preußen 1909, S. 261).

Digitized by Google

steuerung als die Zahl der beschäftigten Personen oder der Mietwert der benutzten Räume, wie sie in einzelnen noch aus der Zeit vor Einführung der Warenhaussteuer herrührenden städtischen Steuerordnungen (Kattowitz, Beuthen, Zeitz) angewendet werden, oder selbst das Anlage- und Betriebskapital. Die Fehler der Warenhaussteuer rühren daher, daß sie nicht eigentlich steuerliche, sondern wirtschaftliche Zwecke verfolgen soll und deshalb mit ganz einseitig konstruierten Begriffen (Warenhaus) und exorbitant hohen Sätzen (Erdrosselungssteuer) arbeitet. Im übrigen kommt gegenwärtig der Ertrag der Warenhaussteuer nicht den Gemeindefinanzen zugute, sondern den Gewerbetreibenden der III. und IV. Gewerbesteuerklasse, allerdings in den einzelnen Städten in sehr verschiedener Weise, da nicht nur die Höhe des Aufkommens im Verhältnis zur Gewerbesteuer sehr stark schwankt, sondern auch die Art der Verwendung Abweichungen zeigt. Am zweckmäßigsten dürfte das Verfahren derjenigen Städte genannt werden (Breslau, Görlitz, Halle, Magdeburg, Schöneberg), welche die Steuer zur vollständigen Befreiung der untersten Stufen der Klasse IV verwenden, also die Grenze der Steuerfreiheit, die bei der Staatssteuer sehr tief gezogen ist, heraufsetzen. Charlottenburg war allerdings 1908 in der glücklichen Lage, durch die Warenhaussteuer sogar zu einer vollständigen Steuerfreiheit der gesamten beiden unteren Klassen zu gelangen[1].

Von den beiden Sondersteuern des Schankgewerbes, Betriebs- und Konzessionssteuer, hat die Betriebssteuer mit der Warenhaussteuer das gemein, daß auch ihre Erhebung wenigstens nach dem Prinzipalsatz staatlich vorgeschrieben ist, während allerdings die Erhebung von Zuschlägen den Beschlüssen der Gemeindebehörden überlassen ist. Die Verschiedenheit der Anschauungen über diese Steuer innerhalb der Stadtverwaltungen zeigt sich deutlich darin, daß einzelne Städte trotz höherer Zuschläge zur Gewerbesteuer die Betriebssteuer auf dem Satze der staatlichen Veranlagung belassen (so Berlin, Breslau, Erfurt, Halle, Rixdorf), während andere sie den gleichen Zuschlägen, wie die Gewerbesteuer, unterwerfen (Görlitz, Königsberg, Magdeburg, Schöneberg, Stettin) oder sogar noch darüber hinausgehen (Danzig). Von der Möglichkeit der Einführung einer besonderen Gemeindebetriebssteuer hat, trotzdem hier, wo es sich nur um ein Gewerbe handelt, die Aufgabe eine wesentlich einfachere ist, von den Großstädten des Ostens keine einzige Gebrauch

[1] Die Warenhaussteuer betrug in Charlottenburg laut Etat für 1908: 150000 Mk., wovon 45000 Mk. der Fortbildungsschule überwiesen und 105000 Mk. zur Deckung der Gewerbesteuer der Klassen III und IV — bei 50% Zuschlag gegen 125 in I und II — verwendet wurden.

Digitized by Google

gemacht, von denen des Westens drei (Dortmund, Essen, Gelsenkirchen), außerdem von Mittelstädten Remscheid und Trier.

Dagegen ist man neuerdings vielfach zur Einführung einer weiteren Sondersteuer, der Schankkonzessionssteuer, übergegangen. Die Schankkonzessionssteuer gehörte früher zu den Steuern, deren Einführung von der Aufsichtsbehörde nicht gestattet wurde. Erst nachdem im Gesetz über die Kreis- und Provinzialabgaben von 1906 unter die für Landkreise zulässigen indirekte Steuern durch das Abgeordnetenhaus auch die Schankkonzessionssteuer eingefügt war, mußte die Steuer auch für die Stadtkreise freigegeben werden und hat sich hier bei dem steigenden Geldbedarf der Städte so rasch Einführung verschafft, daß sie im Jahre 1908 unter den 34 Städten mit mehr als 75 000 Einwohnern bereits bei 14 (Barmen, Bochum, Crefeld, Duisburg, Düsseldorf, Gelsenkirchen, Görlitz, Halle, Kassel, Kiel, Königsberg, Mülheim a. R., Münster, Wiesbaden) bestand. Die Steuer setzt bei der Erteilung der Erlaubnis zum Schankbetriebe und bei der Übertragung der Konzession auf einen anderen Inhaber ein, ihre Höhe richtet sich zumeist nach der Gewerbesteuerklasse und dem Umfange der erteilten Erlaubnis; die von der Regierung als zulässig erklärten Höchstsätze lauten auf 600 Mk. für gewerbesteuerfreie, 1200, 2400, 3600, 5000 Mk. für gewerbesteuerpflichtige Betriebe der Klassen IV bis I. Erfahrungen mit der Steuer liegen bei der Kürze der Zeit noch nicht vor, jedoch scheint der Ertrag der Steuer, welcher z. B. in Düsseldorf mit 100 000, in Halle mit 90 000 Mk. in den Etat eingesetzt ist, zumeist in geringerem Grade von der Erteilung neuer Konzessionen herzurühren als von dem Wechsel der Konzessionsinhaber, insbesondere bei Verkäufen von Schankwirtschaften, obwohl hier die Sätze geringer (höchstens halb so hoch) sein müssen als dort. Auch erscheint beim Verkauf der Wirtschaften die Steuer, die alsdann eine gewisse Analogie zur Besteuerung des Grundbesitzwechsels (Umsatzsteuer und Wertzuwachssteuer) besitzt, mehr gerechtfertigt als bei der Konzessionserteilung, wo ein Geschäftsbetrieb überhaupt noch nicht vorliegt. Hier würde vielmehr als Entgelt der Vorteile, die dem Schankbetrieb aus der gesetzlichen Beschränkung der freien Konkurrenz erwachsen, eine jährliche Abgabe, also eine entsprechende Reformierung der Betriebssteuer weit angemessener sein als eine einmalige, welche doch nur die nach einem gewissen Zeitpunkt hinzutretenden Betriebe treffen kann.

Digitized by Google

4. Die Gemeindeeinkommensteuer.

Während hinsichtlich der Gestaltung der Steuern vom Grundbesitz und Gewerbebetrieb den Städten eine weitgehende, allerdings, wie wir gesehen haben, nicht allerwärts ausgenutzte Freiheit eingeräumt ist, ist beim Einkommen die Besteuerung in Form von Zuschlägen zur Staatseinkommensteuer als Regel vorgeschrieben. Tatsächlich wird von dieser Regel auch nur in zwei Städten abgewichen, in Altona, wo wegen der Nähe des „Auslandes" (Hamburg) die Beibehaltung eines besonderen Tarifes, der die unteren Einkommen weit stärker, die hohen Einkommen aber geringer als die Staatssteuer heranzieht, gestattet ist und in Frankfurt a. M., das einen Steuertarif für die Einkommen bis zu 3000 Mk. von nur 70 %, von 3000 bis 6000 von 80, von 6000 bis 10 500 von 90 %, für die höheren Einkommen von 100 % der Staatssteuersätze eingeführt hat[1]. Die Unzweckmäßigkeit der Vorschriften, durch welche die Städte genötigt sind, von den höchsten und niedrigsten Steuerstufen die gleichen Zuschläge zu erheben, wird besser als durch alle theoretischen Ausführungen durch die Tatsache bewiesen, daß im Staate selbst gegenwärtig, wo eine schärfere Heranziehung der Einkommensteuer notwendig wird, ein ganz anderes Verfahren eingeschlagen wird. Die Regierungsvorlage zur Aufbringung der Kosten der Besoldungserhöhungen sah z. B. für 1908 vor:

Zuschläge zu den Einkommen

Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	
bis 7000	über 7000/8000	8000/10 500	10 500/20 500	20 500/30 500	darüber
—	5 %	10 %	15 %	20 %	25 %

und das Abgeordnetenhaus hat für 1909 und 1910 Zuschläge beschlossen für die Einkommen[2]

Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	
über 900/1200	1200/3000	3000/10 500	10 500/20 500	20 500/30 500	darüber
—	5 %	10 %	15 %	20 %	25 %

Allerdings erscheint es zweifelhaft, ob alle Städte von einer solchen Befugnis, die Zuschläge zur Staatseinkommensteuer für die mittleren und unteren Stufen fallend zu gestalten, Gebrauch machen könnten, da sie gegenwärtig sogar vielfach genötigt sind, die Besteuerung auch auf die staatssteuerfreien Einkommen zu erstrecken. So begann die Be-

[1] Von diesem Tarife wurden bis 1904: 100, 1905 bis 1909: 105 % erhoben.

[2] In dieser Form sind die Zuschläge als „vorübergehende Maßregel" bis zur „organischen Neuordnung der direkten Staatssteuern" in das Gesetz vom 26. Mai 1909 übergegangen.

Digitized by Google

steuerung des Einkommens im Jahre 1908 in 14 der 34 größeren deutschen Städte bereits bei 420 Mk., in 8 bei 660 und nur in 12 auf der für die Staatseinkommensteuer festgesetzten unteren Grenze von 900 Mk., obwohl es unzweifelhaft gerade umgekehrt erwünscht sein würde, daß in den teueren Städten ein verhältnismäßig größerer Teil des Einkommens steuerfrei bliebe als auf dem Lande[1]. Tatsächlich würde bei dem gegenwärtigen Steuersystem eine Heraufsetzung der Grenze der Steuerfreiheit über den staatlichen Satz von 900 Mk. oder eine noch unter den Tarif der Staatssteuer heruntergehende Belastung der unteren und mittleren Einkommen (wie in Frankfurt) wohl nur in den steuerkräftigsten Städten angängig sein, sie erscheint aber auch da gerade am notwendigsten. Denn wenn Berlin und seine Vororte, Frankfurt a. M. und andere Städte in der glücklichen Lage sind, die Einkommensteuerzuschläge niedrig halten zu können, so verdanken sie das unzweifelhaft zu einem sehr erheblichen Teil den hohen Steuerbeträgen, die sie aus den gesteigerten Bodenwerten und Bodenrenten ziehen können. Dieser Vorteil für die Gemeinde ist aber für die Einwohnerschaft, welche mit entsprechend höheren Mieten belastet wird, ein schwerer Nachteil und deshalb würde es nur der Billigkeit entsprechen, hier die Zensiten der unteren und mittleren Stufen, die unter hohen Mieten ganz besonders zu leiden haben, durch niedrige Steuerzuschläge zu entlasten, selbst wenn dadurch die Städte genötigt sein sollten, in den Zuschlägen zu den hohen Einkommen über 100 % hinauszugehen.

Im vorhergehenden ist bereits eine Abweichung der Gemeindeeinkommensteuer von der Staatseinkommensteuer berührt worden, eine weitere Differenzierung wird bei den physischen Personen durch die Steuerprivilegien der Offiziere und Beamten herbeigeführt. Über die Unbilligkeit dieser Vorrechte brauche ich wohl an dieser Stelle nicht mehr viele Worte zu verlieren. Da ihre Beseitigung lediglich an der Frage der Entschädigung der Beamten durch den Staat scheitert, so kommen sie tatsächlich darauf hinaus, daß die Gemeinden zu der Besoldung der Staatsbeamten einen Beitrag zu leisten genötigt werden. Leider ist die Beseitigung dieser Privilegien, durch welche den Städten außerordentlich hohe Summen[2] entgehen, jetzt aussichtsloser als je. Der von der Regierung eingebrachte Gesetzentwurf will diesen Gegenstand nur für die

[1] Der Gedanke einer Differenzierung des steuerfreien Einkommens nach der Größe der Wohngemeinde ist z. B. im Entwurf zum französischen Einkommensteuergesetz von 1904 enthalten; vgl. Biermer, Neue Steuerreformen in Staat und Gemeinde, Gießen 1905, S. 42.

[2] Z. B. Magdeburg 1907: 458537 Mk., Posen 318302 Mk.

Digitized by Google

nach dem 1. April 1909 angestellten Beamten regeln, und auch für diese lediglich in der Weise, daß nur Steuerzuschläge bis zu 100 % (nach den Beschlüssen des Abgeordnetenhauses bis zu 125 [1]) zulässig sind, ein Verfahren, das gerade die weniger leistungsfähigen und deshalb höher mit Zuschlägen belasteten Städte am schwersten trifft. Sehr stark ins Gewicht fällt vielfach in den Großstädten die Einkommensteuer der nichtphysischen Personen. Man hat bei den Aktien-usw.-Gesellschaften die Doppelbesteuerung von Gesellschaft und Aktionären oft getadelt, für die Gemeindebesteuerung ist sie aber eine Notwendigkeit, da bei den auswärts wohnenden Aktionären eine Besteuerung der als Einkommen aus Kapitalvermögen geltenden Dividenden nicht zulässig sein würde [2]. Sehr fraglich erscheint es dagegen, ob hier, wo das Einkommen ganz anderen Verwendungszwecken unterliegt als bei den physischen Personen, die Unterwerfung unter den gleichen nach der absoluten Höhe des Einkommens progressiv gestalteten Steuertarif gerechtfertigt ist. In dieser Hinsicht war der Aufbau der 1908 von der Regierung vorgeschlagenen, vom preußischen Abgeordnetenhause aber abgelehnten Gesellschaftssteuer entschieden folgerichtiger, welche die steuerliche Leistungsfähigkeit einer Aktiengesellschaft nicht nach der absoluten Höhe des Gewinnes, sondern nach der Rentabilität, d. h. nach seiner Höhe im Vergleich zum Grundkapital bemaß.

5. Die Konkurrenz der Steuerforderungen verschiedener Gemeinden.

Einen immer größeren Umfang gewinnt im modernen Wirtschaftsleben die Konkurrenz der Steuerforderungen der Gemeinden untereinander, immer bedeutungsvoller, aber auch immer schwieriger wird die Frage ihrer Behandlung. Am einfachsten ist die Sache beim Grundbesitz, da nur die Gemeinde, in welcher das Grundstück belegen ist, sowohl für die direkte Besteuerung des Grundbesitzes als für die Besteuerung des aus ihm gezogenen Einkommens in Betracht kommen kann [3]. Weit schwieriger liegt die Sache bereits beim Gewerbebetrieb. Hier kann schon aus praktischen Gründen unmöglich allen Gemeinden, welchen ein gewerbliches Unternehmen die Entstehung seines Ertrages verdankt, ein Besteuerungsrecht eingeräumt werden, vielmehr ist eine Beschränkung, wie

[1] So auch das inzwischen ergangene Gesetz vom 16. Juni 1909.

[2] Anders bei der G. m. b. H. (KAG. § 33, Abs. 1, Ziff. 2.)

[3] Eine Schwierigkeit ergibt sich allerdings auch hier bereits aus der Frage des Schuldenabzuges. Vgl. Pr. Verw.-Bl. Bd. 30, S. 268.

Digitized by Google

sie das KAG. festsetzt, unentbehrlich; die dadurch entstehenden Unbilligkeiten können nur auf dem Wege der Gebühren und der indirekten Besteuerung beseitigt werden[1]. Beim Einkommen aus Kapitalvermögen wie aus gewinnbringender Beschäftigung steht eine Besteuerung nur der Wohnsitzgemeinde zu. Hinsichtlich der gewinnbringenden Beschäftigung hat vor kurzem die Stadt Berlin, welche sich dadurch beschwert fühlt, daß die Leiter und Beamten der in Berlin ansässigen Behörden und Gesellschaften in den Vororten wohnen und steuern, um eine Änderung petitioniert. Für die Zurückweisung dieses Anspruches sei auf die ausgezeichneten Darlegungen aus der Feder eines unserer hervorragendsten Kenner des kommunalen Finanzwesens verwiesen[2].

Wird man so gegen die Verteilung des Besteuerungsrechtes kaum etwas einwenden können, so kann von der Regelung der Höhe der Besteuerung da nicht das gleiche gesagt werden, wo bei progressiver Besteuerung nicht der Steuersatz, sondern das der Besteuerung zugrunde liegende steuerpflichtige Einkommen der Verteilung unterliegt. Bei der Einkommensteuer der physischen Personen ist der Maßstab der steuerlichen Leistungsfähigkeit unzweifelhaft das Gesamteinkommen, es ist daher durchaus unlogisch, wenn das Einkommen aus Grundbesitz und Gewerbebetrieb in der Forensalgemeinde nur mit dem seiner Höhe entsprechenden Satze besteuert wird und nicht wie in der Wohnsitzgemeinde mit dem verhältnismäßig reduzierten Steuersatze des Gesamteinkommens. Da die Steuersätze stark progressiv sind, so gewährt jetzt die Verteilung des Einkommens auf mehrere Gemeinden dem Steuerpflichtigen einen durch nichts zu rechtfertigenden Vorteil. Eine Änderung erscheint hier um so wünschenswerter, als vielleicht manche Städte eher dazu übergehen würden, die Einkommen unter 900 Mk. freizulassen, wenn sie nicht dadurch mit ihren Steuerzahlern auch einen erheblichen Teil ihrer Forensen befreien würden. Anders liegt die Sache bei den nichtphysischen Personen. Die, wie oben erwähnt, richtigere Progression nach der Höhe des relativen Einkommens (Rentabilität) würde auch hier bei der Verteilung auf mehrere

[1] Die im Vergleich zu den einheimischen Betrieben stärkere Heranziehung der Filialen (sog. Filialsteuer) verdankt ihre Entstehung nicht sowohl irgendwelchen steuerlichen Härten, als vielmehr dem auch bei der Warenhaussteuer hervortretenden Bestreben der Kleinhändler einem unangenehmen Konkurrenten durch steuerliche Maßnahmen den Betrieb möglichst zu erschweren, man wird daher das in einem Min.-Erl. vom 6. Juli 1908 gegebene Urteil, daß sie „rechtlich wie wirtschaftlich bedenklich" ist, noch unterstreichen müssen.

[2] Geh. Ober-Reg.-Rat Dr. Freund im Pr. Verw.-Bl. Bd. 28, S. 941 ff.

Digitized by Google

Gemeinden durchweg eine gleichmäßige Besteuerung schaffen, während gegenwärtig die Zerlegung des Einkommens dem Steuerpflichtigen einen Vorteil verschafft. Dieser Vorteil ist hier sogar größer als bei den physischen Zensiten, weil in jeder der beteiligten Gemeinden nur die Besteuerung nach der Höhe des zugewiesenen Teileinkommens stattfindet, während, wie bereits erwähnt, bei den physischen Personen die Wohnsitzgemeinde durch die Besteuerung nach dem Steuersatze des Gesamteinkommens bevorzugt ist. In sehr bemerkenswerter Weise ist die Verteilung bei den Versicherungs-, Bank- und Kreditgeschäften (KAG. § 47, Abs. 1 zu a) geregelt. Das hier gewählte Verfahren mit seiner Verteilung nach der Bruttoeinnahme und seiner Bevorzugung derjenigen Gemeinden, in welchen die Leitung des Gesamtbetriebes stattfindet, ist unzweifelhaft folgerichtiger als die sonst übliche nur einen Notbehelf darstellende Verteilung nach einem Teil der Ausgaben, den Gehältern und Löhnen. Namentlich erscheint dieser Maßstab da sehr wenig zutreffend, wo der Betrieb nicht ausschließlich nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen geregelt ist, also bei der Besteuerung der Preußischen Staatsbahn. Dazu kommt, daß die Gemeinden mit höheren Löhnen, also Berlin und die westlichen Großstädte durch dieses Verfahren unzweifelhaft bevorzugt werden.

Eine besondere Art steuerlicher Konkurrenz entsteht aus der Verschiedenheit von Wohnort und Beschäftigungsort der gewerblichen Arbeiter. Zur Regelung dieser Verhältnisse ist durch das Abgeordnetenhaus der § 53 des KAG. eingeschoben und neuerdings zu Ungunsten der Beschäftigungsgemeinde weiter verschärft worden. Unzweifelhaft führt es zu Härten, wenn die eine Gemeinde (Wohnsitzgemeinde) zwar die Arbeiter eines Betriebes zu ihren Einwohnern zählt, der steuerkräftigere Betrieb dagegen im Gebiete einer anderen (Betriebsgemeinde) belegen ist. Auch ist es durchaus richtig, wenn zur Beseitigung dieser Unzuträglichkeiten der Arbeiterwohngemeinde nicht, wie dies ursprünglich vorgeschlagen war, gegen den Betrieb ein direktes Besteuerungsrecht eingeräumt ist, sondern nur ein Anspruch gegen die den Betrieb besteuernde Betriebsgemeinde. Damit ist aber auch alles, was zum Lobe dieser Bestimmungen gesagt werden kann, erschöpft. Da der Anspruch gegen die Betriebsgemeinde eine Mehrbelastung der Wohngemeinde auf dem Gebiete der Volksschule, Armenpflege, neuerdings auch der Polizei voraussetzt, welche im Verhältnis zu den ohne die in der Betriebsgemeinde beschäftigten Arbeiter einen erheblichen Umfang erreicht, so kann er immer nur von der kleinen (Vorort-) Gemeinde gegen die große (Stadt-) Gemeinde gerichtet werden, niemals umgekehrt. Die Stadt muß ruhig zusehen, wie die leistungsfähigen Be-

Digitized by Google

triebe in die Vororte abwandern, während die Arbeiter ihr verbleiben. Dazu kommt, daß der dem ganzen zugrunde liegende Gedanke, daß die Besteuerung der Betriebe die Gemeinden für die durch die Arbeiter entstehenden Lasten, soweit deren eigene Steuerkraft nicht ausreicht, schadlos halten solle, ebenfalls nur zugunsten der Vorortgemeinde geltend gemacht wird, nicht zugunsten der Großstadt, der doch häufig genug die große Mehrzahl der von den Betrieben beschäftigten Arbeiter verbleibt, endlich werden von der Vorortgemeinde sehr sorgfältig zwar die Nachteile angeführt, welche ihr aus der Nähe der Stadt erwachsen, während Vorteile, wie die Mitbenützung der städtischen Veranstaltungen (Schulen, Krankenanstalten usw.), die Wertsteigerung des Grund und Bodens, nicht zu ihrem Rechte kommen. Da nur die tatsächlichen Verhältnisse der Arbeiterwohngemeinde bei der Bemessung des Zuschusses in Rechnung gezogen werden, so werden oft genug der Stadt die Folgen der durch die unzureichende Verwaltung der Vorortgemeinde veranlaßten ungünstigen Finanzwirtschaft aufgebürdet. Das Ganze kennzeichnet sich als ein höchst einseitiger Gesetzgebungsakt zugunsten der in der Umgebung der Großstädte belegenen Gemeinden und zu ungunsten der Städte, der bezeichnenderweise seine Entstehung und Formulierung gerade denjenigen Parteien des Abgeordnetenhauses verdankt, welche einem endgültigen Ausgleich der widerstreitenden Interessen zwischen Betriebs- und Wohngemeinde durch kommunale Verschmelzung am meisten zu widerstreben pflegen.

Damit sind wohl die hauptsächlichsten Fälle von Konkurrenz der Steuerforderungen, soweit sie sich in der Gegenwart zu gesetzgeberischen Aktionen verdichtet haben, besprochen, es ist aber wahrscheinlich, daß die wirtschaftliche Entwickelung, welche die politischen Grenzen der Gemeinden nicht respektiert, noch weitere bringen wird. So möge am Schlusse noch der Hinweis gestattet sein, daß auch der viel besprochene „unverdiente Wertzuwachs“ des Grund und Bodens bei der Entwicklung unserer großstädtischen Agglomerationen häufig durchaus nicht derjenigen Gemeinde zu danken ist, welche ihn durch Besteuerung für sich in Anspruch nimmt. Namentlich würde vielleicht in der Begrenzung, in der das Gesetz grundsätzlich die Erhebung von Beiträgen (aus § 9) gestattet, ein Übergreifen der die Veranstaltung vornehmenden Gemeinde über die Gemeindegrenzen, erwägenswert sein, wobei auch hier nach dem Vorgange des § 53 der Anspruch von Gemeinde zu Gemeinde geltend gemacht werden könnte.

Digitized by Google

6. Die Aufwand- und Verbrauchssteuern.

Die Steuern, deren Besprechung dieses Kapitel gewidmet ist, rechnet das KAG. teils zu den direkten, teils zu den indirekten Steuern, sie haben das Gemeinsame, daß sie an einzelne Arten der Verwendung des Einkommens anknüpfen (Gebrauchsbesteuerung nach der Terminologie von Adolf Wagner). An erster Stelle ist hier die Mietssteuer zu erwähnen. Die Mietssteuer hat ein eigentümliches Schicksal gehabt, eine Zeitlang galt sie sogar in weiten Kreisen als das Ideal einer gerechten Steuer und noch der von der Regierung eingebrachte Entwurf zum KAG. ließ sie als vollgültigen Ersatz der Einkommensteuer zu, während das Abgeordnetenhaus gerade der umgekehrten Ansicht war und nicht nur die Neueinführung verbot, sondern auch die Beibehaltung der bestehenden Mietssteuern stark erschwerte. Demgemäß ist die Mietssteuer, welche beim Inkrafttreten des KAG. noch in den vier Großstädten, Berlin, Halle, Frankfurt a. M. und Danzig bestand, aus den drei ersteren Städten verschwunden, in Frankfurt a. M. allerdings nicht ganz vollständig, da bei der Neuordnung des Steuerwesens im Jahre 1904 die Mietssteuer von den Gewerberäumen der Gewerbesteuer, diejenige der Wohnungen aber der Haussteuer zugeschlagen, also im letzteren Falle zunächst vom Mieter auf den Hausbesitzer „überwälzt" worden ist. Nur der Stadt Danzig ist bis jetzt noch infolge der finanziellen Schwierigkeiten, mit welchen diese Stadt zu kämpfen hat, die Beibehaltung der Mietssteuer gestattet worden. Tatsächlich wird man dem Verschwinden dieser Steuer keine Träne nachweinen, da der Schluß von einer größeren und teureren Wohnung auf eine größere steuerliche Leistungsfähigkeit und demgemäß auch die Einreihung der Mietssteuer unter die Aufwandsteuern, welche seiner Zeit der Entwurf zum KAG. enthielt, durchaus verfehlt erscheint.

Durch die Veränderung, welche der Landtag vornahm, ist die vorgesehene Möglichkeit des Ersatzes der Einkommensteuer durch Aufwandsteuern (KAG. § 23, Abs. 2) gegenstandslos geworden, da die praktisch in Betracht kommenden Aufwandsteuern für das KAG. indirekte Steuern sind. Es gehören dazu vornehmlich die Hunde- und die Lustbarkeitssteuer. Die Hundesteuer wies bereits vor dem KAG. eine so gut wie allgemeine Verbreitung auf, sie ist aber inzwischen vielfach sehr wesentlich erhöht worden, und zwar gehen die Steuersätze gegenwärtig in den größeren Städten bis zur Höhe von 30 Mk. (Kiel, Magdeburg, Schöneberg, Stettin), in einem Falle sogar noch darüber hinaus (Altona für große Hunde

Digitized by Google

40 Mk.). Im allgemeinen weisen hier die Städte des Ostens höhere Steuersätze auf, so hat von den 13 größeren Städten der sechs östlichen Provinzen keine mehr Steuersätze unter 20 Mk., von den 21 westlichen jedoch elf, also mehr als die Hälfte. Im übrigen ist der Ertrag auch bei gleichem Steuersatz sehr verschieden, so entfiel 1908 von den Städten mit 30 Mk. Steuer in Stettin 19, in Magdeburg 24, in Schöneberg aber 67 Pf. auf den Kopf der Bevölkerung, Differenzen, die zum großen Teil auf die Unterschiede in den Bestimmungen über steuerfreie Hunde zurückgehen.

Zu den Aufwandsteuern gehört auch die Pferdesteuer, welche Frankfurt a. M. als einzige preußische Stadt in Höhe von 30 Mk. für jedes nicht ausschließlich zu gewerblichen Zwecken benutzte Pferd erhebt. Einer 1904 beschlossenen Erhöhung des Steuersatzes auf 100 Mk. wurde vom Bezirksausschuß und Provinzialrat „im Interesse der deutschen Pferdezucht" die Genehmigung versagt.

Wesentlich der neueren Zeit verdankt ihre Entwickelung die Lustbarkeitssteuer, welche, früher nur in niedrigen Beträgen als Armenabgabe erhoben, gegenwärtig aber in einer Reihe von Städten so ausgestaltet worden ist, daß sie einen erheblichen Ertrag abwirft. Allerdings fehlt es auch der Lustbarkeitssteuer nicht an Gegnern, unter welchen namentlich der einflußreiche Stand der Gastwirte hervortritt. Keine Lustbarkeitssteuer erhoben 1908 unter den 34 größeren Gemeinden Preußens nur noch sechs Städte des Ostens (Berlin mit seinen Vororten, Charlottenburg und Schöneberg, ferner Stettin, Danzig und Königsberg). Im übrigen wird die Lustbarkeitssteuer der Städte in sehr verschiedenem Umfange erhoben und ist demzufolge auch von sehr ungleichem Ertrage. Am geringfügigsten war 1908 das Aufkommen aus dieser Steuer in Posen und Rixdorf (mit nur 7 und 8 Pf. auf den Kopf der Bevölkerung), am höchsten da, wo die Steuer auch von Theatervorstellungen, Konzerten usw. nach der Höhe des Eintrittspreises erhoben wird (Billetsteuer). Die Billetsteuer ist in Preußen erstmals in Frankfurt a. M. 1880 eingeführt, und zwar von Theaterbilletten zum Zwecke der Verzinsung und Tilgung der für einen Theaterneubau aufgenommenen Anleihe; eine allgemeinere Anwendung hat sie zuerst in Magdeburg gefunden (1897) und ist dann von verschiedenen westlichen Gemeinden (Elberfeld, Hannover, Dortmund, Crefeld, Duisburg, Düsseldorf, Cöln, Bonn) und den anderen Großstädten der Provinz Sachsen (Erfurt, Halle) ebenfalls eingeführt worden, während sie in den östlichen Großstädten noch vollständig fehlt. Die höchsten Erträge auf den Kopf der Bevölkerung wiesen 1908 die rheinischen Städte auf (Düsseldorf 125, Bonn 119, Elberfeld 96, Cöln 95 Pf.), die übrigen

Digitized by Google

wie Magdeburg (69), Halle (71), Erfurt (49) blieben hinter diesen Beträgen nicht unerheblich zurück.

Mit den genannten Steuern ist — abgesehen von den oben bereits erwähnten, den Gemeinden kraft Staatsgesetzes zufallenden Jagdscheingebühren — die Reihe der in der Praxis vorkommenden Aufwandsteuern erschöpft, eine weitere Ausdehnung würde schon an dem Widerspruch der Aufsichtsbehörde scheitern, welche „die sogenannten Luxussteuern, insbesondere Steuern auf das Halten von Klavieren, Fahrrädern, Equipagen, Pferden usw." „als zur Genehmigung ungeeignet" erklärt hat (Min. Erl. vom 22. Dezbr. 1904).

Unter den Verbrauchssteuern seien an erster Stelle die Steuern auf Brot (bezw. Getreide, Mehl usw.) und Fleisch erwähnt, welche infolge des vom Reichstag im § 13 des Zolltarifgesetzes vom 25. Dezember 1902 ausgesprochenen Verbotes der Weitererhebung über den 1. April 1910 hinaus gerade in der Gegenwart lebhaft erörtert worden sind. Indessen hat die genannte reichsgesetzliche Bestimmung in den Gemeinden des Ostens — abgesehen von einigen wenigen Städten — kein neues Recht geschaffen, da bereits das KAG. diese Steuern nur dort weiter beließ, wo sie bereits bestanden (§ 14). Tatsächlich findet sich die Besteuerung von Mehl und Brot in den östlichen Provinzen überhaupt nirgends, die Fleischsteuer lediglich in den vier Städten Potsdam, Posen, Gnesen und Breslau. Diese verschiedene Behandlung der Städte lag ursprünglich nicht in der Absicht der Regierung, welche vielmehr im ersten Entwurf zum KAG. von 1877 die Neu- bezw. Wiedereinführung der Schlachtsteuer allen Städten gestatten wollte und diese Bestimmung trotz der Ablehnung in der Kommission noch im zweiten und dritten Entwurf von 1878 und 1879 beibehielt. Das Abgeordnetenhaus blieb jedoch bei seiner ablehnenden Haltung, welche von einflußreicher Seite damit begründet wurde, daß die Schlachtsteuer die Interessen der Viehzucht treibenden Landwirtschaft schädige. Es ist nicht zweifelhaft, daß auch zu der gänzlichen Aufhebung der Fleischsteuer durch den Reichstag weit mehr die Fürsorge für die agrarischen Produzenten als für die städtischen Konsumenten den Anstoß gegeben hat. Was insbesondere die preußischen Städte anlangt, so wird man sagen müssen, daß der Standpunkt, welchen das KAG. in der Frage der Schlachtsteuer eingenommen hat, unhaltbar war. Denn es ist auf die Dauer nicht angängig, daß innerhalb eines Staates die Erhebung der nämlichen Steuer der einen Stadt gestattet, der anderen untersagt sein soll, da die Städte nicht nur die gleichen gesetzlichen Aufgaben zu erfüllen haben, sondern auch unter-

Digitized by Google

einander in gewissem Sinne konkurrieren. Wenn steuerkräftigen Städten des Westens durch das Privileg der Erhebung von Steuern nicht nur auf Fleisch, sondern sogar auf Brot die Möglichkeit gegeben wird, den Zuschlag zur Einkommensteuer besonders niedrig zu halten und dadurch auf Rentner und Pensionäre eine besondere Anziehungskraft auszuüben, so entspricht dies unzweifelhaft nicht der Billigkeit. Richtiger wäre es gewesen, die Frage der Schlachtsteuer nicht isoliert, sondern im Rahmen des gesamten Steuersystems zu regeln. So würde eine Verbrauchsbesteuerung des Fleisches weit weniger Bedenken unterliegen, wenn sie mit einer entsprechenden Entlastung der unteren Stufen der Einkommensteuer Hand in Hand ginge. Durch die Aufhebung werden namentlich die Städte Breslau, Posen und Gnesen hart betroffen, welche auch jetzt bereits hohe Zuschläge zu den direkten Steuern zu erheben genötigt sind. Über den Roh- und Reinertrag der Schlachtsteuer einschließlich der Wild- und Geflügelsteuer in den vier Städten im Vergleich zur Einwohnerzahl und zum Aufkommen an direkten Steuern gibt die nachfolgende Zusammenstellung Auskunft:

Städte[1]	Jahr	Mittlere Einwohnerzahl	Rohertrag der Schlachtsteuer	Rohertrag der Steuer auf Wild	Rohertrag der Geflügelsteuer	Zusammen	Hebungskosten	Reinertrag der Steuer auf Fleisch usw.	Rohertrag der Schlachtsteuer usw. pro Kopf der Bevölkerung	Reinertrag der Schlachtsteuer usw. in % des Veranlagungssolls der direkten Steuern
			Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.
Breslau	1906	479 000	1 926 588	68 442	135 199	2 130 229	241 699	1 888 530	4,45	23,8
Posen.	1907	146 000	524 836	12 740	43 045	580 621	92 667	487 954	3,98	25,2
Potsdam	1905	61 400	375 961	29 117		405 078	57 725	347 353	6,60	43,2
Gnesen .	1905	23 700	74 505	896	2 286	77 687	rd. 6 600	rd. 71 100	3,28	rd. 51

Der Ausfall der Schlachtsteuer macht sich also desto mehr fühlbar, je kleiner die Stadt ist. Ob mit der Fleischsteuer auch die Steuer auf Wild und Geflügel aufgehoben werden muß, ist strittig. Aber selbst wenn es rechtlich zulässig sein sollte, sie weiter zu erheben, so dürfte dies doch kaum geschehen, da ihr Aufkommen zu gering ist, um die nicht unbeträchtlichen Hebungskosten, welche mit derartigen Steuern verbunden

[1] Für Breslau, Posen, Potsdam nach den Verwaltungsberichten, für Gnesen nach Voßberg in Schriften des V. f. Socialpolitik, Bd. 119, S. 170.

Digitized by Google

sind, tragen zu können. Tatsächlich hat auch — abgesehen von den Städten mit Schlachtsteuer — keine einzige preußische Stadt von der durch das KAG. gegebenen Ermächtigung der Einführung einer Steuer auf Wild und Geflügel Gebrauch gemacht.

Von den übrigen Verbrauchssteuern spielt im Haushalt der östlichen Städte nur die Biersteuer eine Rolle. Die Besteuerung der sonstigen Genußmittel, des Weines, Branntweines, Tabaks ist bereits durch die ältere Gesetzgebung ausgeschlossen[1]. Auch die kommunale Besteuerung des Bieres ist nur in sehr engen Grenzen zulässig. Jedoch bewirkt auch hier die grundsätzliche Gegnerschaft gegen die indirekten Steuern, daß dieser Spielraum nicht einmal überall ausgenutzt wird. Eine Besteuerung des Bieres fehlt vollständig in den größeren holsteinischen Gemeinden (Altona, Kiel, Flensburg, Wandsbeck, Neumünster, Elmshorn), ferner in den Berliner Vororten Charlottenburg, Schöneberg, Wilmersdorf, Friedenau (dagegen haben eine Biersteuer Rixdorf, Lichtenberg, Steglitz u. a.), während Berlin selbst nur von dem am Ort gebrauten Biere einen Zuschlag zur Reichsbrausteuer (nach dem Gesetz von 1872) und auch diesen nur in der Hälfte der zulässigen Höhe (25 %) erhebt. Eine Biersteuer fehlt auch in Frankfurt a. M. (abgesehen von den früher selbständigen Vororten Bockenheim und Oberrad) sowie in einer Reihe größerer Städte Westfalens (Dortmund, Hagen, Bielefeld, Hamm, Iserlohn, Herford u. a.). Auffallend ist, daß Gnesen zwar das Fleisch, nicht aber das Bier besteuert[2].

Die kommunalen Biersteuern zeigen manche bemerkenswerte Besonderheiten. So wird in Barmen, Elberfeld, Gelsenkirchen, Halle, Hannover, Königsberg, Magdeburg, seit 1. April 1909 auch in Breslau, die Steuer auch von dem am Orte gebrauten Bier nicht wie vom Reich als Material- (Braumalz-)steuer erhoben, sondern als Fabrikat-(Bier-)steuer. Diese Art der Besteuerung trifft das einheimische Bier der verschiedenen Brauereien und das eingeführte Bier — abgesehen von gewissen Ermäßigungen für das einfache Bier — genau gleichmäßig und ergibt zudem bei dem am Ort gebrauten Biere mit dem nach der Reichsgesetzgebung zulässigen Höchstsatze von 65 Pf. für das Hektoliter einen höheren

[1] Zollvereinigungsvertrag vom 8. Juli 1867. Art. 7.

[2] Im ganzen erhoben nach der Statistik des Reichsschatzamtes unter den 80 Gemeinden mit mehr als 20000 Einwohnern in den sechs östlichen Provinzen 13 keine Biersteuer, nämlich Charlottenburg, Schöneberg, Wilmersdorf, Landsberg a. W., Eberswalde, Fürstenwalde, Stargard i. P., Gnesen, Brieg, Glogau, Grünberg, Neustadt O.-S. und Nordhausen.

Digitized by Google

Ertrag, als wenn die Steuer als Zuschlag zur Reichsbrausteuer von 1872 mit dem Höchstsatz von 50 % konstruiert wäre[1]. Wichtig ist, daß die Besteuerung auch des eingeführten Bieres ohne lästige und kostspielige Sperrung der Tore durchgeführt wird, wie denn überhaupt die Erhebung dadurch, daß sie sich möglichst an die Buchführung der Brauereien und Biergroßhändler anschließt, erheblich einfacher und billiger wird. Da, wo der Staat den kommunalen Zuschlag zur Braumalzsteuer mit einhebt, versäumt er nicht, für sich eine Vergütung (z. B. Berlin 5 %) abzuziehen, obwohl umgekehrt die Kommunen die Staatssteuern unentgeltlich zu erheben und abzuführen haben.

7. Die Deckung des Ausgabebedarfs.

Während die Einnahmen an Gebühren und Beiträgen als Abgaben für eine besondere Tätigkeit der Gemeinde von vornherein in Beziehung zu einem bestimmten Teil der Gemeindeausgaben, den durch diese Tätigkeit erwachsenden Kosten, treten, ist bei den Steuern eine solche Beziehung i. a. nicht gegeben. Im Bereich der indirekten Steuern sind zwar Zwecksteuern heute noch rechtlich zulässig, kommen aber tatsächlich sehr selten vor[2], innerhalb der direkten Steuern ist für sie im heutigen Kommunalabgabenrecht überhaupt kein Raum mehr, nur vereinzelt finden sie sich noch von früher her, namentlich im Gebiete des Feuerlösch- und Einquartierungswesens[3]. Trotzdem liegt es keineswegs in der Absicht des Gesetzes, die Art der Deckung des gesamten durch privatwirtschaftliche Einnahmen, Gebühren und indirekte Steuern nicht gedeckten Ausgabebedarfs durch die drei direkten Steuern völlig freizugeben; vielmehr sind für das Verhältnis der Zuschläge zu den drei direkten Steuern untereinander im Gesetz selbst verschiedene rechnerische Regeln gegeben, die jedoch erst den rechten Inhalt durch die Ausführungsanweisung erhalten haben.

[1] Über die früher bestrittene rechtliche Zulässigkeit dieser Art der Erhebung vergleiche die Ausführungen des Verfassers in der „Deutschen Gemeindezeitung" 1903, S. 108.

[2] Ein Beispiel ist die schon oben erwähnte Theaterbillettsteuer der Stadt Frankfurt a. M. in ihrer ursprünglichen Form zur Verzinsung und Tilgung der Anleihe für einen Theaterneubau.

[3] Umlagen bei den Grundbesitzern z. B. beim Feuerlöschwesen in Altona (Etatsoll 1908: 189000 Mk.), beim Einquartierungswesen in Frankfurt a. M. (60000 Mk.), Umlagen nach der Einkommensteuer zur Deckung der Kosten der Einquartierung z. B. in Düsseldorf (1/2 % der Staatssteuer unter Freilassung der sechs untersten Steuerstufen).

Digitized by Google

In dieser wird wenigstens für diejenigen Fälle, in denen eine Genehmigung der Steuerzuschläge durch die Aufsichtsbehörde vorgesehen ist, ein förmlicher Verteilungsplan des durch direkte Steuern zu deckenden Ausgabebedarfs gefordert. Der hier aufgestellten Regel liegt der Gedanke zugrunde, daß die Ausgaben, soweit sie allen Gemeindeangehörigen zugute kommen oder durch sie veranlaßt werden, vorzugsweise (zu drei Viertel) durch die allgemeine Besteuerung des Einkommens, soweit sie im Interesse von Grundbesitz oder Gewerbebetrieb liegen, durch die besonderen Steuern der Grundbesitzer oder Gewerbetreibenden (Realsteuern) gedeckt, soweit sie zwar im allgemeinen Interesse gemacht werden, jedoch den Grundbesitzern und Gewerbetreibenden besondere Vorteile bringen, unter Einkommen- und Realsteuern nach billigem Ermessen (je zur Hälfte) verteilt werden sollen. Dabei wird es allerdings zweifelhaft erscheinen müssen, inwieweit die Zurechnung zu der einen oder anderen Gruppe von Ausgaben erfolgen soll. So werden zu den vorzugsweise durch die Einkommensteuer zu deckenden Ausgaben i. a. die Volksschul-, Armen-, Polizeilasten gezählt, also gerade diejenigen, bei welchen in der Konstruktion der Ansprüche der Arbeiterwohngemeinde, sowie auch in einer Reihe von Gemeindegewerbesteuern (Kopfsteuern) die Verursachung durch die Gewerbebetriebe besonders betont wird. Anderseits haben sich in vielen Städten z. B. die Hausbesitzer dagegen gewandt, daß die Zuschüsse zu den mittleren und höheren Schulen als Ausgaben, durch welche den Grundbesitzern und Gewerbetreibenden besondere Vorteile erwachsen, zur Hälfte den Realsteuern zur Last gelegt werden. Endlich werden Unbilligkeiten dadurch entstehen, daß dem Steuerverteilungsplan nicht die Bruttoausgaben, sondern die Nettoausgaben, gekürzt um die sonstigen Einnahmen z. B. aus indirekten Steuern (auch aus der Betriebssteuer) zugrunde zu legen sind, während es natürlicher erschiene, z. B. Gebühren und Steuern, welche, wie die Kanalgebühren, Umsatz- und Wertzuwachssteuer vom Grundbesitz zu tragen sind, auch diesem voll zugute zu rechnen.

Das KAG. stellt auch bei der Steuerverteilung als Regel die gleichmäßige Behandlung der Gewerbetreibenden und Grundbesitzer und demgemäß eine gleiche Belastung der beiden Realsteuern mit Zuschlägen auf, ein Vergleich der tatsächlich erhobenen Steuerzuschläge weist jedoch in einer Reihe von Städten beträchtliche Unterschiede bei beiden Steuern nach. So ist der Grundbesitz sehr viel stärker als der Gewerbebetrieb belastet u. a. in Kiel, Charlottenburg, Rixdorf, vor allem aber in Altona, wo seit vielen Jahren eine sehr hohe Steuer von 12% des Nutzungswertes für die vorzugsweise gewerblich benutzten Gebäude, von

Digitized by Google

16 % für die übrigen Grundstücke und Gebäude erhoben wird, die sogar einen höheren Ertrag aufweist (Etatssoll 1908 : 3 Millionen Mark) als die Einkommensteuer (2,22 Mill.), während an Gewerbesteuer nur 100 % der Staatssteuer erhoben wird. Umgekehrt werden die Gewerbetreibenden namentlich in den Städten, welche eine besondere Gemeindesteuer eingeführt haben, stärker belastet als die Grundbesitzer, so in Cöln, Duisburg, Essen, Gelsenkirchen, Halle u. a. Der stärkeren Heranziehung des Grundbesitzes dürfte der Gedanke zugrunde liegen, daß der Grundbesitz sich einer noch so scharfen Besteuerung nicht entziehen kann, während umgekehrt eine zu starke Belastung der Gewerbebetriebe eine Abwanderung zur Folge haben könnte, eine Auffassung, die jedoch nicht allen Betrieben gegenüber gleichmäßig zutrifft. Am drückendsten wird die stete Steigerung der Steuerzuschläge zu den Realsteuern empfunden, sie wirkt zweifellos weit lästiger als eine gleichbleibende, wenn auch noch so hohe Belastung (Altona!), welche gerade bei den Realsteuern leicht den Charakter einer den Wert entsprechend vermindernden Reallast annimmt. Die Steigerung der steuerlichen Belastung des Grundbesitzes seit Inkrafttreten des KAG. läßt sich nicht zahlenmäßig genau nachweisen, da die Art der Besteuerung gewechselt hat, aber selbst in der kurzen Zeit, die seit der allgemeinen Einführung der Steuer nach dem gemeinen Wert verstrichen ist, haben wir bereits in einer Reihe von Städten eine nicht unbeträchtliche Erhöhung des Steuersatzes zu verzeichnen. So ist von 1904 bis 1908 unter den 20 Städten von mehr als 75 000 Einwohnern, welche bereits 1904 die Wertbesteuerung besaßen, eine Steigerung des Satzes eingetreten bei neun Städten[1], eine Verminderung bei drei (Cöln, Elberfeld, Hagen), während acht den gleichen Satz aufwiesen. Wird die Steigerung der Zuschläge besonders drückend empfunden, so erscheinen umgekehrt vom allgemeinen Standpunkte aus die Herabsetzungen, namentlich, wenn sie später wieder von Steigerungen abgelöst werden, unzweckmäßig. Solche Schwankungen (z. B. Cöln 1904/1908 : 2,24; 2,28; 2,16; 1,97; 2,07 %o) können um so leichter eintreten, als die Verteilung des Steuerbedarfs nach der staatlichen Veranlagung der beiden Realsteuern zu erfolgen hat, also auf die Festsetzung des Satzes der Wertsteuer nicht nur die Verschiebungen des Wertes im Verhältnis zur Staatssteuer (z. B. durch die Wertsteigerung des unbebauten Grundbesitzes), sondern auch die Schwankungen der Gewerbesteuer von Einfluß sein werden.

[1] Darunter bei drei um mehr als 10 %: Dortmund von 2,55 auf 3, Duisburg von 2,10 auf 2,50, Magdeburg von 3 auf 3,46.

Digitized by Google

Auch die Belastung der Gewerbebetriebe ist seit dem Inkrafttreten des KAG. erheblich gestiegen. Auch hier läßt sich jedoch die Höhe dieser Steigerung im einzelnen zahlenmäßig nur in beschränktem Umfange nachweisen, indem man von den Städten mit besonderer Gemeindegewerbesteuer und den infolge der Ermäßigung durch die Warenhaussteuer nicht ganz einfachen Verhältnissen der Steuerklassen III und IV absehen muß. Man erhält alsdann für 24 Großstädte folgendes Bild:

Tabelle II.

Die Steuerzuschläge zu Klasse I und II der staatlichen Gewerbesteuer 1896[1] und 1908.

Stadt	Zuschlag 1896	Zuschlag 1908	Stadt	Zuschlag 1896	Zuschlag 1908
Aachen	150	247	Erfurt	136	169
Altona	100	100	Görlitz	135	215
Barmen	165	240[2]	Hagen	170	225
Berlin	146	150	Kassel	136	165
Bochum	154	200	Königsberg	165	200
Bonn	150	170	Magdeburg	133⅓	200
Breslau	150	171	Münster	100	171
Charlottenburg	98	125	Posen	132	170
Crefeld	180	190	Rixdorf	150	165
Danzig[3]	160	168	Schöneberg	150	150
Düsseldorf	190	190	Stettin	165	200
Elberfeld	165	220	Wiesbaden	112½	150

Die gleichen Sätze finden sich 1896 und 1908 unter den 24 Städten der Tabelle nur in drei (Altona, Düsseldorf, Schöneberg), in allen übrigen Fällen sind Steigerungen eingetreten, die teilweise sehr erheblich sind und im Vergleich zum Zuschlag von 1896 in fünf Städten (Aachen, Barmen, Görlitz, Magdeburg, Münster) mehr als 33⅓% betragen.

Am übersichtlichsten lassen sich die Veränderungen in den Zuschlägen zur Einkommensteuer darstellen, weil hier, abgesehen von Frankfurt a. M. und Altona, besondere Gemeindesteuern nicht in Betracht kommen. Es seien daher hier einige Zahlen aus der amtlichen Preußischen Statistik zusammengestellt, welche sich auf sämtliche Städte über 10 000 Einwohner beziehen:

[1] Das KAG. ist bereits 1895 in Kraft getreten, jedoch ist es zweckmäßiger, nur bis 1896 zurückzugehen, weil für 1895 noch Überweisungen aus landwirtschaftlichen Zöllen (Lex Huene) zur Verfügung standen.

[2] Nur Klasse I; Klasse II 220.

[3] Außerdem Mietssteuer, auch von den Gewerberäumen.

Digitized by Google

Tabelle III.

Jahr	Als Zuschlag zur Staatseinkommensteuer wurden von der Gemeinde (einschl. Kreis- und Provinzialsteuern) erhoben				
	bis 100 %	über 100 bis 150 %	über 150 bis 200 %	über 200 %	zusammen
	in .... Städten von mehr als 10000 Einwohnern				
	A. des Gesamtstaates:				
1894	12	61	72	57	202
1895	60	82	38	22	202
1899	29	110	97	6	242
1905	14	73	114	49	250
	B. der sechs östlichen Provinzen:				
1894	3	27	42	31	103
1895	30	46	17	10	103
1899	12	70	44	—	126
1905	4	39	65	20	128
	C. der fünf westlichen Provinzen:				
1894	9	34	30	26	99
1895	30	36	21	12	99
1899	17	40	53	6	116
1905	10	34	49	29	122

Aus der Tabelle ist deutlich ersichtlich, daß der Zuschlag zur Einkommensteuer in den Jahren von 1895 bis 1905 eine sehr starke Steigerung erfahren hat; die Zahl der Städte mit einem Zuschlag bis 100 % hat sich von rd. 30 % der Gesamtzahl auf 6 % (im Osten sogar auf 3 %) vermindert, während die Städte mit einem Zuschlage von über 150 %, welche 1895 nur 30 % der Gesamtzahl ausmachten, jetzt mit 65 % (im Osten 1895 : 26, 1905 : 66 %) vertreten sind. Sehr bemerkenswert ist, daß die Zahl der Städte mit Zuschlägen über 200 %, welche vor der Reform des Kommunalabgabenwesens 57 (darunter im Osten 31) betrug, unter dem Einfluß der Reform aber 1895 auf 22 (10), 1899 sogar auf sechs (0) zurückgegangen war, 1905 wieder auf 49 (20) gestiegen ist. Im ganzen führt die amtliche Statistik 1905 nur noch 14 Städte auf (1899 : 29, 1895 : 60), die einen Zuschlag von 100 % oder weniger erhoben, hierunter müssen jedoch vier ausgeschieden werden, welche diesen Satz nur deshalb so niedrig halten konnten, weil die Aufbringung der Kosten des Volksschulwesens Sache der bestehenden Sozietäten mit besonderen Schulsteuern war. Es bleiben also nur zehn Städte übrig, darunter im Osten vier, nämlich Berlin, seine Vororte Charlottenburg und Schöneberg und die kleine schlesische Stadt Bunzlau, im Westen sechs:

Digitized by Google

die beiden Saarstädte St. Johann und Malstatt-Burbach, ferner Kassel und Bonn, die aber seither bereits den Zuschlag über 100 % hinaus haben steigern müssen, endlich Frankfurt a. M. und infolge seiner hohen Verbrauchssteuern Wiesbaden[1].

Der aus der summarischen Zusammenstellung der Städte über 10 000 Einwohner gewonnene Eindruck wird noch verstärkt, wenn man die Betrachtung lediglich auf die Großstädte beschränkt und die Jahre 1906 bis 1909 hinzufügt, in denen vielfach eine geradezu sprunghafte Steigerung der Zuschläge zur Einkommensteuer zu bemerken ist (Tab. IV). Außer den oben bereits genannten Städten ist noch die Stadt Düsseldorf hervorzuheben, welche seit dem Inkrafttreten des KAG. ihre Zuschläge zur Einkommensteuer (ebenso auch zur Gewerbesteuer und, abgesehen von dem Übergang zur Wertsteuer, auch zu der Grundsteuer) nicht verändert hat. Daß in der Gegenwart — von wenigen glücklichen Ausnahmen abgesehen — gerade die Zuschläge zur Einkommensteuer so stark gestiegen sind, hat einmal seinen Grund darin, daß die Belastung der Realsteuern vielfach bereits die Höhe erreicht oder gar überschritten hat, welche das

[1] Eine während der Drucklegung erschienene verdienstvolle Arbeit des Statistischen Amts der Stadt Posen gestattet die Fortsetzung der umstehenden Tabelle für die Jahre 1908 und 1909.

Jahr	Als Zuschlag zur Staatseinkommensteuer wurden von der Gemeinde (einschl. Kreis- und Provinzialsteuern) erhoben				
	bis 100 %	über 100 bis 150 %	über 150 bis 200 %	über 200 %	zusammen
	in .... Städten von mehr als 10 000 Einwohnern				
	A. des Gesamtstaates:				
1908	11	59	131	66	267
1909	11	37	130	89	267
	B. der sechs östlichen Provinzen:				
1908	8	30	72	27	137
1909	8	18	72	39	137
	C. der fünf westlichen Provinzen:				
1908	3	29	59	39	130
1909	3	19	58	50	130

Zu den acht östlichen Städten mit einem Zuschlag bis zu 100 % gehören Berlin und seine Vororte Charlottenburg, Rixdorf, Schöneberg, Lichtenberg und Wilmersdorf.

Digitized by Google

Tabelle IV.

Die Zuschläge zur Gemeindeeinkommensteuer[1].

Stadt	1896	1899	1902	1905	1906	1907	1908	1909
Aachen	100	105	121	135	135	135	135	150
Altona	90[2]	90[2]	90[2]	90[2]	90[2]	90[2]	90[2]	90[2]
Barmen	180	164	200	200	200	200	210	230
Berlin	97 1/3	100	100	100	100	100	100	100
Bochum	158[3]	140[3]	120[3]	190	190	190	190	195
Bonn	100	100	100	100	100	100	120	130
Breslau	122	119	134	136	136	136	146	164
Charlottenburg	98	97	97	100	100	100	100	100
Cöln	100	100	110	130	130	135	147	155
Crefeld	180	152	167	180	180	180	180	190
Danzig	188[4]	188[4]	188[4]	188[4]	196[4]	196[4]	196[4]	210
Dortmund	150[3]	160[3]	160[3]	200	200	200	210	210
Düsseldorf	140	140	140	140	140	140	140	140
Duisburg	138	166	160	180	200	200	200	200
Elberfeld	176	176	200	215	200	195	195	215
Erfurt	110	126	143	143	143	143	143	158
Essen	150	200	200	200	200	200	200	200
Frankfurt a. M.	100[2]	100[2]	100[2]	105[2]	105[2]	105[2]	105[2]	105[2]
Gelsenkirchen	125[3]	125[3]	125[3]	195	207	207	207	225
Görlitz	90	90	100	120	120	120	130	150
Hagen	190[3]	150[3]	195[3]	235	225	225	225	255
Halle	120	120	135	138	138	142	154	168
Hannover	100	100	110	125	125	125	125	125
Kassel	96	96	96	100	100	110	120	130
Kiel	175	180	180	180	180	180	180	230
Königsberg	180	170	202	200	200	200	200	210
Magdeburg	112 1/2	117	134 1/3	140	140	152	164	180
Mülheim a. Ruhr	.	.	.	200	200	200	200	200
Münster	100[3]	100[3]	100[3]	100[3]	100[3]	100[3]	171	165
Posen	132	132	164	170	170	170	170	192
Rixdorf	100	133 1/3	150	120	100	100	100	100
Schöneberg	100	100	100	100	100	100	100	90
Stettin	110	114	130	140	140	160	180	200
Wiesbaden	90	90	90	100	100	100	100	100

[1] Für 1896 bis 1907 nach Silbergleit, Preußens Städte. S. 450 f.

[2] Des besonderen Tarifs.

[3] Außerdem besondere Schulsteuern der Schulsozietäten zur Unterhaltung der Volksschulen.

[4] Außerdem Mietssteuer.

Digitized by Google

KAG. als normale die obere Grenze ansieht (200 %)[1]; sodann ist in der neueren Zeit eine besonders starke Steigerung des Ausgabebedarfs der Städte gerade bei denjenigen Ausgaben eingetreten, welche vorzugsweise durch die Einkommensteuer zu decken sind, es betrifft dies namentlich die Gebiete der eigentlich staatlichen Aufgaben (Verwaltung, Volksschulwesen, Polizei), auf welchen einerseits der Einfluß der städtischen Selbstverwaltung am geringsten ist, anderseits die Maßnahmen des Staates zur Verminderung der eigenen Ausgaben (Lehrerbesoldungs-, Polizeikostengesetz usw.) sich am stärksten fühlbar machen. Durch die Steigerung der Steuerzuschläge sind vielfach bereits heute die hohen Sätze überschritten, welche vor der Reform der Gemeindesteuern bestanden und den eigentlichen Anlaß zu dieser gebildet haben. Angesichts dieser Tatsachen ist bereits mehrfach die Forderung nach Eröffnung neuer Steuerquellen für die Gemeinden erhoben worden.

Auf dem Gebiete der direkten Steuern hat man dabei an Zuschläge zur staatlichen Ergänzungssteuer gedacht, die jedoch zu einem erheblichen Teile gerade diejenigen treffen würden, bezüglich derer der Gemeinde bereits heute sehr umfangreiche Besteuerungsrechte zustehen, die Hausbesitzer und Gewerbetreibenden. Auch eine präzipuale Besteuerung des Kapitalvermögens allein ließe sich nur schwer in den Rahmen der bestehenden Gemeindebesteuerung einfügen. Vor allem darf nicht vergessen werden, daß zu Einkommen aus Kapitalvermögen steuerlich auch Beträge gerechnet werden, welche, wie die Dividendenzahlungen der Aktiengesellschaften an Aktionäre wirtschaftlich als Einkommen aus gewerblichen Beteiligungen anzusprechen sind und auch als Einkommen der Aktiengesellschaft am Sitze dieser besonders versteuert werden (S. S. 24). Endlich würde eine lediglich am Wohnsitze des Steuerpflichtigen stattfindende Besteuerung vorzugsweise den steuerkräftigsten Städten zugute kommen, während der Versuch einer Besteuerung nach Einkommensquellen sehr große Unzuträglichkeiten und Schwierigkeiten ergäbe.

Günstiger sind, rein theoretisch genommen, die Aussichten bei den indirekten Steuern. Allerdings liegen hier die Hindernisse nicht sowohl am KAG., als vielmehr an den Beschränkungen der Reichsgesetzgebung bezüglich der Verbrauchssteuern. Die Anschauung, welche diesen Bestimmungen zugrunde liegt, daß die Steuerinteressen des Reiches durch eine kommunale Besteuerung eine Schädigung erfahren müßten,

[1] Von den 34 Großstädten im Jahre 1908 bei 17, darunter von den 13 Städten des Ostens bei 4.

Digitized by Google

wird durchaus nicht allgemein geteilt[1], auch muß darauf hingewiesen werden, daß in dieser Beziehung die süddeutschen Städte selbst nach Aufhebung der Mehl- und Fleischsteuern noch erheblich günstiger stehen werden als die norddeutschen. Nach der Statistik des Reichsschatzamts betrug für die Gemeinden über 10 000 Einwohner

Staat	die Einwohnerzahl am 1. Dezember 1905	der Ertrag an Verbrauchssteuern ohne Steuern auf Mehl und Fleisch 1906	
		in 1000 Mk.	pro Kopf der Bevölkerung Mk.
Preußen	15 148 145	8 341,8	0,55
Sachsen	2 073 885	1 163,6	0,56
Bayern	1 816 959	4 309,7	2,37
Württemberg	571 319	1 229,2	2,15
Baden	594 581	1 220,8	2,05
Hessen	306 677	1 100,7	3,59
Elsaß-Lothringen	472 122	7 531,9	15,95

Auch in Preußen selbst werden auch nach 1910 Unterschiede zwischen den alten und neuen Provinzen bestehen hinsichtlich der Besteuerung der alkoholischen Getränke. So kann Wiesbaden vom Hektoliter Bier 1,50 Mk., also das 2,3fache des den Städten der älteren Provinzen gestatteten Satzes erheben, dazu tritt dort noch eine Steuer von Obstwein und Wein mit Sätzen von 2½, 4 und 8½ Pf. für 1 Liter (Ertrag 1907: 137 563 Mk., d. h. 1,31 Mk. pro Kopf der Bevölkerung), von Spiritus und Branntwein mit 8½ Pf. für 1 Liter und 50 Alkoholprozente (36 740, d. h. 0,35 Mk. pro Kopf). Ebenso beträgt auch z. B. in München der kommunale Malzaufschlag (auf das am Ort gebraute Bier) 1,95 Mk. für 1 hl, also genau das Dreifache dessen, was jetzt als Höchstsatz in Preußen zulässig ist. Es ist nicht einzusehen, warum den preußischen Städten der älteren Provinzen, die vielfach unter ungleich schwierigeren Verhältnissen stehen, nicht auch die gleichen Besteuerungsrechte sollten eingeräumt werden können. Als die Stadt Magdeburg im Jahre 1888 die Biersteuer einführte, machte ihr Ertrag rund 6½ % des gesamten Aufkommens an Gemeindesteuern aus, dieser Anteil war bei Inkrafttreten des KAG.

[1] Vgl. z. B. Adolf Wagner, Die finanzielle Mitbeteiligung der Gemeinden usw., S. 36 ff.

Digitized by Google

bereits auf 4 % gefallen und beträgt heute nicht einmal mehr 2 %. Nur eine Steigerung der Verbrauchssteuern ist imstande, das alte Verhältnis wieder herzustellen, eine solche würde aber auch geeignet sein, die außerordentlich starken Unterschiede, welche hinsichtlich der Steuerkraft zwischen einigen wenigen bevorzugten Städten und der großen Mehrzahl der östlichen Städte bestehen, mit ihren üblen Folgen, wenn auch nicht auszugleichen, so doch wenigstens zu mildern [1].

[1] Während der Drucklegung ist das Reichsbrausteuergesetz vom 15. Juli 1909 ergangen, welches in § 58 für alle Gemeindebiersteuern die zulässige Höhe vom 1. Oktober 1915 ab auf 65 Pf. für ein Hektoliter beschränkt.

(Abgeschlossen im April 1909).

Digitized by Google

Die Grundlagen des Gemeindehaushaltes in Österreich.

Von

Dr. Ernst Mischler,
Universitätsprofessor in Graz.

Digitized by Google

Inhaltsverzeichnis.

Seite

I. Die gesetzgeberischen Vorbedingungen als Grundlagen des gegenwärtigen Zustandes der Gemeindefinanzen und der Schwierigkeiten von Reformen 45

II. Die Bedeutung der Ausgaben im Gemeindebudget und ihre Einteilung 48

III. Differenzierungen und Selbständigkeiten innerhalb des Gemeindehaushaltes 58

IV. Das Gemeindeeigentum 64

V. Die Wirtschaftsführung in formeller Hinsicht, insbesondere die Wirtschaftsrechnungen und deren Überwachung; die Kontrolle 71

VI. Die Gemeindesteuern 74

VII. Der Gemeindekredit 80

Digitized by Google

I. Die gesetzgeberischen Vorbedingungen als Grundlagen des gegenwärtigen Zustandes der Gemeindefinanzen und der Schwierigkeiten von Reformen.

Die gesetzliche Neuordnung des Gemeindewesens in Österreich im 19. Jahrhundert beruht auf dem grundsätzlichen Gedanken von der einen Gemeinde. Es wurden einheitliche Reichs-Rechtsgrundlagen für eine Gemeinde an sich geschaffen, gleichgültig ob Stadt- oder Landgemeinde, groß oder klein: sie bedeuteten eine eiserne Rüstung, welche für den einen viel zu groß und drückend war, den anderen dagegen in der freien Bewegung hemmte. Und in der Tat, diese Durchschnitts-Typus-Gemeinde, welche als formales Rechtsgebilde zum Angriffspunkt der Gesetzgebung genommen wurde, existiert in der Realität nicht. Hierin ist dadurch gar nichts geändert worden, daß einzelne städtische Gemeinden etwa 2½ Dutzend an Zahl auf ihren Wunsch ein „Statut" erhielten, denn dessen Bedeutung berührt die autonomen und auch die finanziellen Grundlagen nicht, sondern nur den Aufgabenkreis und die Stellung zum Organismus der Staatsgewalt. Um den alten Städte- und Märktecharakter der Gemeinden kümmerte man sich bei der Neugestaltung der Gemeindeverhältnisse gar nicht, und das mit Unrecht, denn speziell in finanzwirtschaftlicher Hinsicht wäre da so manches zu konservieren und neu zu gestalten gewesen. An der Gemeingültigkeit dieses abstrakt konstruierten einheitlichen Gemeindetypus wurde nur in Galizien durch die Schaffung einer partikularistischen Sondergesetzgebung für Städte abgestufter Größengruppen gerüttelt, während einzelne schüchterne Versuche zur Schaffung neuer Gemeindetypen (größere Verwaltungsgemeinden usw.) in dem einen oder anderen Lande gänzlich ergebnislos blieben.

Der neue Gemeindetypus war aber auch nach einer zweiten Seite hin grundsätzlich vergriffen, indem bei der juristischen Konstruktion eines neuen Rechtssubjektes für die Autonomie, Selbstverwaltung, den übertragenen Wirkungskreis und als Fiskus über der öffentlich-recht-

Digitized by Google

lichen juristischen Persönlichkeit der Gemeinde die innere Struktur gering geachtet, und vielfach geradezu übersehen oder wenigstens übergangen wurde. Das letzte was in der Mitte des 19. Jahrhunderts von der Gemeinde — von den Städten abgesehen — übrig geblieben war, war der Eigentums- oder Nutzungsverband der Grundbesitzer resp. sonstige Anspruch derselben auf Gemeindeland, nachdem die öffentlichen Rechte und Pflichten fast ganz auf die Grundherrschaft übergegangen waren. Und gerade diese Rechtsbeziehungen, welche einen Kardinalpunkt der Neugestaltung der Gemeindeverhältnisse hätten bilden sollen, wurden ganz nebensächlich mit einigen Gesetzesphrasen abgetan, einerseits weil die realen Verhältnisse den Verfassern der Gemeindeordnungen nicht genügend bekannt waren und anderseits weil sie in die Kategorien der römischen Rechtslehre nicht hineinpaßten. Anstatt an diese Wirtschaftsgemeinde anzuknüpfen, wurde der Faden der Entwicklung einfach fallen gelassen und das Schema eines Einheitsgemeindetypus geschaffen, nach der gemeinwirtschaftlichen und fiskalischen Form des Staates resp. der öffentlichen Finanzsubjekte. Die Nachteile, welche durch diesen Vorgang entstanden, lagen zumeist darin, daß diese auf alter Nutzungsgemeinschaft beruhenden Real- und Kämmereivermögen usw. nicht in entsprechender Weise in den Dienst der neugeschaffenen Ortsgemeinde gestellt wurden, der sie eine wertvolle Stütze hätten werden können, daß sie auch (abgesehen von diesem Zusammenhang) keine Organisation (durch Benützungsstatute usw.) in sich selbst erfuhren und daß sie als nicht recht verständliche Vermögensstücke vielfach aus der gemeinwirtschaftlichen Wirkungssphäre hinausgestoßen wurden, sonach für diese verloren gingen; bei diesem Vorgange wurden die alten Gemeingebrauchsgüter entweder aufgeteilt oder in mitunter ganz wunderliche Formen des privaten und öffentlichen Rechtes hineingepreßt.

Als die Neuordnung der Gemeindeverhältnisse im 19. Jahrhundert erfolgte, gab es in Österreich nur eine zentrale Staatsgewalt, dagegen keine Selbstverwaltung; derzeit aber, wo die Gemeinde mit dem gesamten Systeme der Autonomie auf das engste verknüpft ist, stehen einer Neuregelung des Gemeindehaushaltes durch Staatsgesetz wesentliche Hindernisse entgegen. Bedenkt man dazu, daß das Gesetzgebungsrecht neben dem Staate 17 Landtagen zusteht und daß die Gemeinden überdies ein auch den Haushalt umfassendes autonomes Beschlußrecht in gewissen Grenzen besitzen, so geht klar hervor, auf welche nahezu unübersteigbare Hindernisse eine tiefer greifende Reform des Gemeindehaushaltes in Österreich stoßen müßte. Die staatliche

Digitized by Google

Gesetzesmaschine auf dem Gebiete der Gemeindefinanzen ist hierdurch lahm gelegt, die alten Grundgesetze gelten als unerschütterlicher rocher de bronce, und es herrscht eine Stagnation auf diesem Gebiet seit fast zwei Menschenaltern, wobei nur hier und da — vom gegebenen Boden aus — kleinere Momente zum Gegenstand gesetzlicher Regelung genommen werden, oder gewisse kleine Teilkodifizierungen von Rechtsregeln, die im Grunde schon festgelegt sind, erfolgen. Diese Stagnation müßte ja durchaus nichts Bedenkliches an sich tragen, ja, sie könnte sogar ganz wünschenswert erscheinen, wenn nämlich bei der Festlegung der Gemeindefinanzen die Grundlinien richtig gezogen worden wären; ist aber ein prinzipieller Mißgriff erfolgt oder hat die spätere Entwicklung gewisse ursprünglich vorhandene Annahmen nicht bestätigt oder ist die Regelung gänzlich unzureichend erfolgt, kann das Fortschleppen einer derartigen nicht abschüttelbaren Fessel schwere Katastrophen herbeiführen.

Zufolge dieser Überweisung der Gesetzgebung an die Landtage ist die Staatsgesetzgebung sonach außer stande aus eigener Machtvollkommenheit eine Neugestaltung des Gemeindefinanzwesens im Staatsgesetzeswege vorzunehmen. Umgekehrt aber stehen auch die Landtage, ungeachtet sie formell das Gesetzgebungsrecht in Gemeindefinanzsachen haben, einer Reform des Gemeindehaushaltes für sich allein ohnmächtig gegenüber, denn die Sanktion der Landesgesetze erfolgt auf Grundlage der Verantwortlichkeit der Staatsminister, gegen deren Willen kein Landesgesetz zustande kommen kann. Es kann also — kurz zusammengefaßt — die Staatsgesetzgebung allein eine Reform des Gemeindehaushaltes nicht schaffen, wohl aber jeden ihr nicht genehmen Versuch einer autonomen Gesetzgebung hindern; die Landesgesetzgebung dagegen kann Gemeindefinanzgesetze nur soweit schaffen als dies dem Staate genehm ist, dagegen kann sie jede ihr nicht passende Staatsaktion auf diesem Gebiete hindern. Daß auf diese Weise gerade keine günstigen gesetzgeberischen Prädispositionen gegeben sind, ist ohne weiteres klar. Es bleibt also kein anderer Weg, als der der Kompromisse, Übereinkommen u. dgl.

Dabei türmt sich sofort eine neue Schwierigkeit auf. Eine allfällige gesetzliche Reform des Gemeindehaushaltes oder eine Neugestaltung im Wege von Kompromissen und ähnlichem kann niemals ohne Mitwirkung der Landesgesetzgebung vor sich gehen; eine Reform über diese hinweg unter direkter Anknüpfung an die Gemeinden ist unmöglich, ausgenommen etwa der Weg reiner Schenkungen aus dem Staatssäckel. Die Länder resp. die Landtage sind aber selbst in einer derartigen Finanzkalamität, daß sie genötigt sind in erster Linie an sich selbst zu denken und jedem Ver-

Digitized by Google

suche des Staates nach einer Reform der Gemeindefinanzen das dringende Verlangen nach Abhilfe ihres eigenen Notstandes entgegenstellen werden. Da aber die Länder im Besitze des Gesetzgebungsrechtes sind und die Mitglieder der Landtage zunächst von den Landesinteressen beeinflußt werden, weit mehr als von den Angelegenheiten der Gemeinden, ist es ganz selbstverständlich, daß jede Sanierungsaktion auf dem Gebiete des Finanzwesens der Selbstverwaltung bei dem Landesetat beginnen und — angesichts des Umstandes, daß jede Hilfsaktion für die Finanzen der Selbstverwaltung nur auf Kosten der Staatsfinanzen erfolgen kann — über diese kaum erheblich hinauskommen wird. Dem entspricht vollkommen die tatsächliche Gestaltung der Dinge in Österreich, indem nur von einer Sanierung der Landesfinanzen die Rede ist, und hinsichtlich der Gemeindefinanzen nur der sogenannte übertragene Wirkungskreis und die Finanznot der größeren Städte, jener Gemeinwesen, welche als politisch bedeutsame Faktoren Aussicht auf Erhörung haben, in Betracht kommen.

Alle diese legislatorischen Vorfragen mußten zur Sprache gebracht werden, um den Grundton der gesamten folgenden Ausführungen anzugeben, und zur Evidenz zu beweisen, daß es sich nicht um große Ideen und Pläne einer Neugestaltung der Gemeindefinanzen handeln kann, sondern um eine resignierte von dem unverrückbaren Zwange der Tatsachen eingeschränkte kritische Würdigung des gegebenen seit etwa zwei Generationen maßgebenden Zustandes des Gemeindehaushaltes unter Bloßlegung der auf diesem Gebiete wirkenden Haupttendenzen und mit Andeutung jener Reformen, welche von diesem unabänderlich gegebenen Boden aus möglich sind.

II. Die Bedeutung der Ausgaben im Gemeindebudget und ihre Einteilung.

Wenn es auch zutreffen mag, daß im Staatshaushalte die Ausgaben in qualitativer Hinsicht für die finanzielle Gesamtwürdigung wenig in Betracht kommen, so liegen die Dinge im Gemeindehaushalte gänzlich anders; hier sind die Ausgaben von grundlegender Bedeutung nicht nur für den Gemeindehaushalt an sich, sondern auch in seinem Verhältnisse zu demjenigen des Staates und der außer der Gemeinde noch bestehenden Selbstverwaltungskörper.

Die Ausgaben der Gemeinde lassen sich — im Anschluß an den

Digitized by Google

Wirkungskreis der Gemeinde überhaupt — unter anderem scheiden in Pflichtausgaben, zulässige freiwillige Ausgaben und gesetzlich unzulässige.

Die größte Bedeutung für den Gemeindehaushalt besitzen in Österreich die Pflichtausgaben, vielfach sogar in einem Ausmaße, daß neben ihnen die freiwilligen Ausgaben kaum in Betracht kommen. In Österreich ergeben sich die Pflichtausgaben aus einer großen Reihe von Staats- und Landesgesetzen, welche den Gemeinden entweder gewisse kostenverursachende Aufgaben oder aber eine Kostenbestreitung von öffentlichen Angelegenheiten auferlegen, häufig, ohne daß die Gemeinden dabei irgend etwas dazu oder dagegen tun könnten, und ohne daß sie irgendwie um ihre Wohlmeinung oder Zustimmung befragt werden.

Die Pflichtausgaben sind entweder nur dem Gegenstand nach allgemein bestimmt und im Umfang vom Gemeindewillen abhängig, oder sie sind nach der Anzahl der Vorkommnisse quantitativ einigermaßen determiniert; sie sind mitunter sogar der Höhe nach vorgeschrieben und nicht selten ist ihre Menge von dem Vorgehen anderer Gemeinden abhängig z. B. (Rückersätze von Armenunterstützungen im Dringlichkeitsfalle seitens der ländlichen Heimatgemeinde an die ganz anders bedingte Stadtgemeinde). Die Höhe der Pflichtausgaben richtet sich nach dem allgemeinen Niveau, welches dieser Angelegenheit seitens des Staates, Landes usw. beigelegt wird, nicht aber nach der Bedeutung, welches sie für die konkrete Gemeinde hat.

Das öffentliche Interesse hat sich in Österreich bisher nur einer Gattung dieser Pflichtausgaben zugewendet, nämlich den Kosten für den sog. übertragenen Wirkungskreis d. h. für eine Reihe von staatlichen Obliegenheiten (Volkszählung, Wahlvorbereitungen, Militärstellung, Einquartierung usw.), welche den Gemeinden durch Staatsgesetze zur Durchführung aufgetragen worden sind. Gegen die Belastung mit diesen übertragenen Angelegenheiten wenden sich nun die Gemeinden, insbesondere die größeren Städte und verlangen Ersatz der für diese staatlichen Verwaltungszwecke aufgewendeten Kosten. Dabei wird aber gar vieles übersehen und würde sehr wenig erreicht werden.

Es gibt nämlich noch weit wichtigere Formen der Pflichtausgaben, welche auf Staats- oder Landesgesetzen beruhen, die entweder von der Selbstverwaltung überhaupt abhängen oder von dem Willen der Gemeinde gar nicht oder nur wenig beeinflußt werden können, aber nicht als übertragener Wirkungskreis aufgefaßt werden. Hierher gehören z. B. die Schulausgaben, die Armenauslagen, die Leistungen an die Straßenkonkurrenzen usw.

Digitized by Google

Schließlich ist es ja vom Standpunkte des Gemeindehaushalts ganz gleichgültig, ob die Gemeinde durch ein Staats- oder durch ein Landesgesetz zur Durchführung einer Angelegenheit gezwungen ist, ob diese Angelegenheit verwaltungsrechtlich als ein übertragener Wirkungskreis, also staatsgesetzlich zu regeln, aufzufassen ist und ob die Gemeinde durch die Finanzwirtschaft eines anderen Selbstverwaltungskörpers oder des Staates gezwungen wird, einen Aufwand vorzunehmen. Die Sache ist wirtschaftlich genau dieselbe und der Begriff des „übertragenen Wirkungskreises", der ebensogut auf das Verhältnis der Gemeinde zum Lande und Bezirke angewendet werden könnte, deckt sich nicht mit dem Umkreis der der Gemeinde obliegenden Pflichtausgaben.

Diese Pflichtausgaben umfassen den größten Teil des Gemeindehaushaltes, vielfach denselben nahezu ganz, und es bestehen selbstverständlich Vorkehrungen dafür, daß die Gemeinden solche Pflichtausgaben in den Voranschlag aufzunehmen, respektive die erforderliche finanzielle Vorsorge (Zwangsumlagen) zu treffen verpflichtet werden können, allerdings in geringerem Umfange als für die Gemeinden in den Staaten des Deutschen Reiches; diese Zwangseingriffe in die Gemeindehaushaltungen beziehen sich ebenso auf privatwirtschaftliche Schuldverhältnisse der Gemeinde, wie auf Schuldigkeiten an Staat, Land, Bezirk, öffentliche Fonds, Konkurrenzen, Wassergenossenschaften usw.

Allerdings kommen hier zwei Grundsätze in Widerspruch, nämlich einerseits die Pflicht und eventuell der Zwang zur Erfüllung einer Ausgabe und anderseits die Leistungsfähigkeit der Gemeinde. Diese Leistungsfähigkeit setzt sich zusammen aus der Leistungsfähigkeit der Gemeinde als juristischer Person (Vermögensausstattung, Kredit) und aus der Leistungsfähigkeit der einzelnen Gemeindesteuerträger. Eine übergroße Menge von der Gemeinde zugemuteten Pflichtausgaben kann sonach zunächst die Gemeinde als Vermögenssubjekt finanzwirtschaftlich gefährden oder vernichten; sie kann z. B. genötigt werden, ihr gesamtes noch vorhandenes Vermögen zu verbrauchen, das Gemeindegut zu veräußern, unverhältnismäßig hohe Schulden zu machen, ja schließlich sich zahlungsunfähig zu erklären[1]. Wenn auch die äußerste Konsequenz — der Gemeindebankrott — praktisch wohl nicht in Betracht zu ziehen ist, sind doch die minderen Stadien der Gefährdung häufig genug.

[1] In gewissem Sinne ist dies jüngst hinsichtlich einiger österreichischer Landeshaushaltungen geschehen, indem diese erklärten, absolut außerstande zu sein, ihre Verpflichtungen zu erfüllen, wenn nicht der Staat durch Vorschüsse helfend eingreife. Manche größeren Städte sind von dieser Situation nicht weit entfernt.

Digitized by Google

Anderseits kann, wie oben bemerkt, die übergroße Inanspruchnahme der Gemeinden zur Gefährdung der Steuerträger, d. i. in den kleinen Gemeinden zumeist der Wirtschaftsbesitzer, Gewerbsleute und Hausbesitzer, insofern führen, als diesen übergroße Steuerzuschläge zugemutet werden. An sich genommen ist eine formelle Obergrenze für diese Zuschläge — die Zustimmung gewisser verfassungsgemäßer Faktoren vorausgesetzt — nicht vorhanden und es erreichen die Verhältnisziffern dieser Zuschläge gegebenen Falls tatsächlich schwindelnd hoch klingende Höhenbeträge (z. B. über 1000 %), wobei allerdings die diesen Prozentquoten entsprechende reale Belastung — z. B. wegen niedrigen Staatssteuerfußes — nicht immer besonders hoch sein muß. Dennoch ist der Fall nichts weniger als ausgeschlossen, daß die Zuschläge, sowie die durch dieselbe gegebenen effektiven Belastungen derart ansteigen, daß die Steuerträger, d. i. die selbständigen Erwerbtätigen in der Gemeinde entweder eine ungemessene, ihre wirtschaftliche Expansion behindernde Besteuerung und Verminderung ihres Einkommens erfahren, oder die Gemeinde verlassen, um sich anderwärts anzusiedeln, resp. nicht zuziehen.

Das ist der Vorgang unter der Voraussetzung, daß die Pflichtausgaben den Intentionen der bezüglichen Gesetze gemäß durchgeführt werden sollen, ohne Rücksicht darauf, ob eine Beeinträchtigung oder Vernichtung der Leistungsfähigkeit der Gemeinde selbst oder ihren steuerpflichtigen Insassen die Folge ist — ein Zustand, der allerdings dem geänderten Spruche fiant leges, pereat comunitas entsprechen würde, nicht aber der Idee von einer letzten Einheit aller Organe, Faktoren und Potenzen im Staate, die nicht zulassen darf, daß einzelne derselben durch andere oder das Ganze zerstört werden.

Nun hat die Gesetzgebung über Gemeinden diese übermäßige Anspannung des Zuschlagsrechtes stets vorausgesehen und die Ausübung dieses letzteren über ein gewisses Maß hinaus von der Zustimmung autonomer oder autonom-staatlicher Faktoren abhängig gemacht. Das Motiv dieser Bestimmungen war jedoch in erster Linie die übermäßige Beeinträchtigung der Staatssteuerfuße durch die Zuschläge der Selbstverwaltung hintanhalten, beziehungsweise die Rückwirkung der Zuschlagsberechtigungen auf die Staatsbesteuerung beeinflussen zu können. Wenn nun eine solch übermäßige zweifelsohne schädigende oder geradezu bedrohliche Erhöhung der Zuschlagsprozente erforderlich wäre, um eine, zweifellos akut notwendige Pflichtausgabe der Gemeinde bestreiten zu können, so stehen die übergeordneten zur Bewilligung der hohen Zuschläge berechtigten Faktoren vor dem ganz klar

Digitized by Google

ausgeprägten Dilemma: entweder die Gemeinde oder ihre Steuerträger finanziell zu ruinieren, beziehungsweise unverantwortlich schwer zu schädigen, oder die Durchführung einer vom Gesetze der Gemeinde auferlegte Pflicht durch Verweigerung der Mittel zu verhindern — ein gesetzlicher Zustand, der dadurch nicht besser wird, daß die übergeordneten Faktoren in der praktischen Anwendung eine in den Gesetzen nicht begründete vis major, ein Notrecht oder eine naturrechtliche Ausnahmsberechtigung annehmen und entweder die Nicht- resp. mangelhafte Erfüllung einer Pflichtausgabe stillschweigend übergehen, oder die Gemeinde bewußt bis an den Rand praktischer Durchführbarkeit finanziell überlasten, event. subventionierend freiwillig eingreifen. Dieser Zustand kann aber unter Umständen für den ganzen Staat bedrohlich werden, wenn dieser sich bei der Auferlegung solcher Pflichtausgaben — von dem Wunsche gedrängt, seine Finanzen zu erleichtern — dazu verleiten läßt, der Gemeinde direkt oder verschleiert derartige Lasten aufzuerlegen, welche für ihre Schulter offenbar zu schwer sind, ein Fall, der insbesondere bei den Schulauslagen offensichtlich vorgekommen ist.

Noch in einer zweiten Hinsicht stellen sich den Vorschriften über Pflichtausgaben ebenso strikte gehaltene Vorschriften über Beschränkungen im Gebrauche der Mittel hierfür entgegen. Das gilt insbesondere hinsichtlich des legal festgelegten Grundsatzes von der Erhaltung des Stammvermögens der Gemeinde und der Begrenzung der Verkäufe usw. von Gemeindeeigentum ebenso wie der Verschuldung mit einem bestimmten Maße, über welches hinaus solche Vermögensminderungen nur mit Zustimmung autonomer oder staatlich-autonomer Organe erfolgen können. Hier ist sehr leicht denkbar, daß die Durchführung von Pflichtausgaben, die z. B. mittels Investitionen zu erfolgen hätten, wegen entgegenstehender Verschuldungsbehinderung nicht oder nur in laufenden Jahresgebarungen vorgenommen werden können, wodurch jede sachgemäße Budgetierung ausgeschlossen wird.

Damit ist aber der Schwierigkeiten noch nicht genug getan. Manchen Pflichtausgaben stehen subjektive — meßbare oder nur qualitativ zugestandene — Rechte einzelner Personen gegenüber, wie z. B. bei der Verpflichtung der Gemeinde zur Armenversorgung. Diese Pflicht steht nicht nur als Pflichtausgabe strikte und unbedingt da, von der Leistungsfähigkeit der Gemeinde gänzlich unabhängig, sondern sie kann gegebenenfalls im gewissen Sinne quantitativ bemessen werden und ist im Instanzenwege gegen die Gemeinde erzwingbar, selbst bei eintretendem finanziellen Zusammenbruch derselben. Daß hier freiwillig gebotene Subventionen

Digitized by Google

anderer Faktoren vorkommen können, vermag die Frage nicht zu beeinträchtigen, solange sie nicht in Verpflichtungen umgewandelt werden. Muß man so unbedingt zugeben, daß die Erzwingung der Pflichtausgaben durch den Willen der im gewissen Sinne subjektiv Berechtigten selbst auf Kosten des Ruins der Gemeinde möglich ist, so muß man des weiteren zugeben, daß — an sich — die Erfüllung solcher Pflichtausgaben durch die Gemeinden dadurch verhindert werden könnte, daß die zur Einhebung außerordentlich hoher Zuschläge oder Schuldaufnahmen, Vermögensveräußerungen usw. kompetenten Faktoren die Bewilligung verweigern, wobei der Einzelne seinen gesetzlichen Anspruch gegen die Gemeinde gar nicht oder nicht genügend durchsetzen könnte, selbst wenn diese zur Erfüllung bereit wäre.

So stoßen wir überall darauf, daß den strikten Gesetzen über Pflichtausgaben ohne Zusammenhang ebenso strikt einzuhaltende Gesetze über die finanzielle Betätigung entgegenstehen, wodurch die Erfüllung der Pflichtausgaben entweder behindert, oder die Gemeinde finanziell bedroht, oder beides in das Belieben anderer Organe gestellt wird, welchen es dadurch überlassen bleibt zu bestimmen, bis zu welchem Grade oder überhaupt ob Pflichtausgaben bestritten werden sollen, welche möglicherweise durch Gesetze bestimmt sind, die gar nicht in der sachlichen Kompetenz der bewilligenden Faktoren liegen.

Einen Beweis für die eben entwickelte Ansicht von der starren Erzwingbarkeit der Pflichtausgaben ergeben im gewissen Sinne die in den einzelnen Ländern erlassenen Landesgesetze über die Zwangsumlagen, d. h. über jene Umlagen, welche durch höhere Organe in das Gemeindebudget dann zwangsweise eingesetzt werden, können oder sollen, wenn die Gemeinde es unterlasse, ihren Zahlungsverpflichtungen privater oder öffentlich-rechtlicher Natur (Schuldgebühren der Gemeinde an Land oder Bezirk, hier und da an Konkurrenzen, Wassergenossenschaften usw.) nachzukommen, also z. B. gegebene Vorschüsse zurückzuzahlen. Wohl sind dies Gesetze in erster Linie zur Sicherung der Landeshaushaltungen gegen säumige Gemeinden vorgesehen und sonst zumeist in privater Sphäre liegende Vorschriften, aber die Nichtberücksichtigung des Momentes der Leistungsfähigkeit tritt klar zu Tage. Die Gemeinden sind gesetzlich nicht einmal jenes Schutzes ihrer Existenz teilhaftig, welchen jeder private Schuldner dadurch genießt, daß die Hereinbringung von Forderungen ihm gegenüber nicht soweit gehen darf, daß seine Persönlichkeit vernichtet würde.

Fragen wir uns nun, in welcher Weise alle diese offensichtlichen Antinomien der Gesetzgebung beseitigt werden können? Dabei

Digitized by Google

müssen wir die beiden Fälle unterscheiden, welche aus obiger Darstellung hervorgehen. Was zunächst den Fall der Pflichtausgaben anbelangt, so wäre es leicht zu sagen, es solle eine gesetzliche Vorsorge getroffen werden, daß die Durchführung derselben von jeder Gemeinde nur bis zur Grenze ihrer Leistungsfähigkeit gefordert werden dürfe. Einer solchen Möglichkeit steht jedoch einerseits der Umstand gegenüber, daß solchen Pflichtausgaben gegebenenfalls subjektiv im gewissen Umfange erzwingbare Rechte Einzelner gegenüber stehen und anderseits, was der Hauptpunkt ist, daß Vorsorge dafür getroffen werden müßte, in welcher Weise der Grad der Leistungsfähigkeit der Gemeinde festgestellt werden könnte. Bei Lösung dieses letzteren Punktes könnte dann eine Bestreitung der über diese Grenze hinausgehenden Anteile an den Pflichtausgaben, sei es, daß diesen subjektive Rechte gegenüberstehen oder nicht, anderen Faktoren zugewiesen werden, wodurch die absolute Erfüllung der Pflichtausgaben nur mit Verschiebung der Kostenbestreitung gewährleistet bliebe. Der Schwerpunkt der Frage liegt also darin, ob es möglich ist, ein Maß der Leistungsfähigkeit der Gemeinde und die zutreffende entscheidende Instanz zu finden.

Soll hier wirklich Klarheit geschaffen werden, so könnte dies nur so geschehen, daß für jede umlagenpflichtige Steuer ein absolut unüberschreitbarer Maximalsteuerfuß bestimmt werde, der sich aus der Staatssteuer und den Zuschlägen zusammensetzt, und über den hinaus eine Gemeinde zur Bestreitung von Pflichtausgaben überhaupt nicht verhalten werden kann, so daß hierin eine Durchbrechung des Prinzips der strikten Pflichtausgaben gegeben wäre, wobei aber für solche Pflichtausgaben, welchen subjektive meßbare und erzwingbare Rechte Einzelner entgegenstehen, über die Grenze der Leistungsfähigkeit im gesetzlichen Wege für eine Bestreitung des überschüssigen Betrages durch andere Faktoren im Pflichtwege vorgesorgt werden müßte. Allerdings ist hiermit der Grundsatz aber nicht dessen volle Ausführung gegeben. Es ist vielmehr noch auf die andern Momente der Leistungsfähigkeit, Besitz, Fehlen gewisser als allgemein für Gemeinde geeignet anerkannter Steuern usw. Rücksicht zu nehmen. Die Gemeinden hätten also grundsätzlich zunächst die Pflichtausgaben zu bestreiten, und zwar nach dem Gesagten unter Heranziehung der Erträgnisse ihres Vermögens, durch Einnahmen aus gewissen — event. zwangsweise einzuführenden — Steuern und endlich durch die Anspannung der Zuschläge bis zur unüberschreitbaren Maximalgrenze. Erst nach Erfüllung dieser Bedingung hätte dann die

Digitized by Google

Verpflichtung andrer Faktoren zur Übernahme des über die Zuschlagsgrenze hinausgehenden Kostenbetrags einzutreten. Dabei verhehle ich mir keineswegs, daß es ohne die Einführung eigener Finanzgerichtshöfe öffentlich-rechtlichen Charakters kaum abgehen dürfte, denen in strittigen Fällen die Entscheidung über die Erreichung der Grenze der Leistungsfähigkeit zustände.

Viel einfacher liegt die Sache hinsichtlich der übrigen Antinomien, namentlich hinsichtlich der veralteten Anschauungen über die Rolle des Gemeindestammvermögens, der Verschuldung usw., insoweit diese in Widerspruch mit der Bestreitung der Pflichtausgaben geraten. Hier wäre nur darauf Bedacht zu nehmen, daß die Grundsätze hinsichtlich der Erhaltung der Vermögen, Verbote oder Grenzen der Veräußerung und Verschuldung durch die Bedachtnahme auf die notwendige Verwendung für Pflichtausgaben eine Ausnahmebestimmung beziehungsweise Konkretisierung erhalten.

Angesichts des großen Umfanges, welchen die Pflichtausgaben im Gemeindebudget einnehmen, ist es begreiflich, daß die freiwilligen Ausgaben, wenn wir von den größeren Städten absehen, ganz zurücktreten. Aus dem Umstande, daß diese Aufwendungen als nicht erforderlich den Pflichtausgaben gegenüber zweifellos weniger wichtig sind, und aus dem weiteren Umstande, daß auch diese freiwilligen Ausgaben sich nur innerhalb eines rechtlichen Rahmens bewegen dürfen, nämlich innerhalb der Gemeindeordnung, ergeben sich zwei für diese freiwilligen Ausgaben wichtige Merksteine

1. Die Frage der Zulässigkeit oder Unzulässigkeit der freiwilligen Ausgaben vom juristischen Standpunkte der Kompetenzberechtigung;

2. die Frage, ob und inwieweit die freiwilligen Ausgaben im Range der Befriedigung und des Mittelvorrates den Pflichtausgaben nachzustehen haben.

Wenden wir uns nun der ersten Frage zu. Diese Frage selbst ist zunächst eine rein juristische, sie geht nämlich auf die Vorfrage zurück, zu welchen Aufgaben die Gemeinde berechtigt ist, was sich aus den Kompetenzbestimmungen ergibt. Es läßt sich aber hier die juristische Seite von der finanzwirtschaftlichen nicht trennen. Der Umstand, ob die Gemeinde Angelegenheiten durchführt, mit denen sie ihren Wirkungskreis überschreitet, berührt nicht nur formell die Kompetenzkreise anderer Gemeinwirtschaften, sondern — und das ist für unsere konkrete Erwägung maßgebend — auch das Interesse der Gemeinde-Abgabenpflichtigen, welche hierdurch zu Leistungen genötigt werden oder wenigstens genötigt werden können,

Digitized by Google

die im Gesetze nicht begründet sind. Nun ist es ja gewiß richtig, daß diese Frage quantitativ im allgemeinen zurücktritt, aber sie besteht und kann im Einzelfall sehr belangreich werden. Auch ist es schwierig, klar zu bestimmen, „was den Wirkungskreis überschreitet", insbesondere dann, wenn dieser nur durch allgemeine Worte ausgedrückt erscheint, wie z. B. „das Interesse der Gemeinde" und wenn die Idee der „Gemeindeautonomie" eine allzu freie Ansicht von der Berechtigung in der Zielsetzung herbeiführt. In gewisser Hinsicht läßt sich aber doch eine Nichtberechtigung der Gemeinde klar konstatieren, nämlich dann, wenn für gewisse Ausgaben ohnehin andere Finanzkörper pflichtmäßig obzusorgen haben. Es scheint, daß die Unterscheidung von zulässigen und nichtzulässigen freiwilligen Ausgaben im allgemeinen zu wenig Beachtung geschenkt und übersehen wird, daß die Vereinigung der Gemeindebudgets von den unzulässige Aufgaben betreffenden Aufwendungen gegebenenfalls nicht unerheblich zur Sanierung beitragen könnte.

In ähnlicher Weise können wir — zur zweiten Frage übergehend — behaupten, daß der Vorrang der Pflichtausgaben vor den freiwilligen zu wenig Beachtung in der gesetzlichen Regelung, Aufstellung und Überwachung der Gemeindebudgets findet, während bei einer zutreffenden Rücksichtnahme das übermäßige Anschwellen so mancher Gemeindebudgets und Steuerzuschlagsprozente vermieden werden könnte. Es wäre de lege ferenda geradezu der Satz gesetzlich gerechtfertigt, daß eine Gemeinde freiwillige Ausgaben erst dann machen darf, wenn sie die Pflichtagenden erfüllt hat. Desgleichen müßte bei Subventionierungen, Bewilligungen hoher Steuerzuschläge und selbständigen Gemeindesteuern darauf gesehen werden, daß mittels derselben nur der Pflichtenkreis gedeckt werden dürfe, wogegen freiwillige Aufwendungen nur aus eigenen Mitteln der Gemeinde im eigenen Kompetenzkreise bestritten werden sollten.

Allerdings hat diese Unterscheidung nur qualitative Bedeutung, über welche das quantitative Moment nicht übersehen werden darf. Ist eine Angelegenheit an sich pflichtig, so ist sie das doch nur insoweit als das Maß der Pflicht reicht, welches in dem Gesetze entweder tatsächlich oder wenigstens begrifflich gegeben ist. Darüber hinaus kann eine sachlich sich als pflichtig darstellende Aufwendung vom quantitativen Standpunkt als freiwillige erscheinen, oder der Freiwilligkeit konform wirken.

Die vorstehenden Unterscheidungen über die Aufwendungen lassen die Möglichkeit zu, über die Bedeutung des Grundsatzes vom An-

Digitized by Google

wachsen des öffentlichen Bedarfes innerhalb des Gemeindehaushaltes ein Urteil abzugeben. Wenn wir auch hier wieder von den besonderen Verhältnissen großer Städte absehen, ferner im Auge behalten, daß die große Menge der Ausgaben Pflichtausgaben sind, neben welchen die freiwilligen sehr zurücktreten, ferner erwägen, daß die Bestimmungen über die Pflichtausgaben seit fast 40 Jahren nicht wesentlich geändert worden sind, so ergibt sich, daß ein Anwachsen des öffentlichen Bedarfes — abgesehen von den großen Städten — in qualitativer Hinsicht nicht stattfinden konnte. Es könnte also nur von einer quantitativen Steigerung des Bedarfes gesprochen werden. Da müssen wir zwischen dem Umfang der Aufwendungen (Ausgaben) und dem Umfang der Aufgabenverwirklichung unterscheiden. Die Veränderung (Steigerung) der Ausgaben kann — insoweit nicht eine Steigerung der Aufgabenverwirklichung vorliegt — ihre Ursache nur in den geänderten Preisverhältnissen haben, d. h. in der Preissteigerung. Insofern aber eine Verschiebung der Aufgabenmenge vorliegt, kann diese bei gleichbleibenden qualitativen Vorkommen nur in einer Verbreiterung oder in einer Verstärkung der Bedarfsmengen begründet sein, d. h. die qualitativ gleichbleibenden Aufwendungen werden entweder mehr, d. h. häufiger resp. hinsichtlich mehrerer Personen bzw. breiterer Schichten, oder aber sie werden hinsichtlich derselben Personen und Schichten in größerer Intensität verwirklicht. Selbstverständlich wirken alle diese Umstände tatsächlich zusammen, wobei eine Steigerung des öffentlichen Bedarfes namentlich hinsichtlich jener Pflichtausgaben vorliegt, für welche von Anfang an das Maß ungenau festgestellt wurde und bezüglich deren tatsächlicher Verwirklichung mit Rücksicht auf die einzelnen Bevölkerungsschichten eine Differenzierung gemacht wird, so daß die Veränderungen in diesen Schichten oder das Vordringen des öffentlichen Bedarfs in die niedrigeren, deshalb größeren Schichten auf die Menge des öffentlichen Bedarfs im steigenden Sinne influenziert.

In größeren Städten liegen die Verhältnisse allerdings gegebenenfalls gänzlich anders, indem da der Spielraum der freiwilligen Ausgaben größer ist, und überdies ein großer Teil des Bedarfes in zunehmendem Maße verstadtlicht wird, wodurch der Umkreis der Gemeindebudgets naturgemäß stark anwächst. Was die österreichischen Städte anbelangt, kann jedoch nicht behauptet werden, daß sie die Möglichkeiten der Verstadtlichungen in genügendem Maße ausgenützt hätten, ja vielfach dürfte der Begriff und die Bedeutung der Sache nicht genügend erfaßt sein, während anderwärts Individualinteressen einflußreicher Gemeindeinsassen

Digitized by Google

und Wahlkörper oder in letzter Linie Bequemlichkeit, hängen am Althergebrachten, Überschätzung der Wichtigkeit des obrigkeitlichen Charakters der Gemeinde, Zaghaftigkeit im Wagnis, Kapitalmangel und Abneigung gegen Kreditaufnahme der Steigerung des öffentlichen Bedarfes entgegenstehen.

III. Differenzierungen und Selbständigkeiten innerhalb des Gemeindehaushaltes.

Die Gemeinde in Österreich ist ebensowenig ein einfacher Finanzkörper, wie dies anderwärts der Fall ist. Wir haben da folgende Unterscheidungen zu machen.

1. Es werden gewisse im allgemeinen als Gemeindezwecke aufzufassende Angelegenheiten verselbständigt, indem sie eine eigene Finanzwirtschaft erhalten, welche jedoch mit dem Gemeindehaushalt grundsätzlich verbunden erscheint. Es sind dies die sogenannten Ortsschulfonds und Ortsarmenfonds (Ortsarmenräte) in jenen Ländern, in denen die Volksschul- und Armenauslagen weder ausschließlich als Gemeindeangelegenheit noch als Konkurrenzangelegenheit (neben anderen Gemeinden) aufgefaßt werden. Gerade dieser Punkt ist von großer Tragweite, weil die Schul- und Armenangelegenheiten zu den wichtigsten und kostenerforderndsten Agenden der Gemeinden gehören, die nach beiläufiger Schätzung mindestens die Hälfte des Gemeindehaushaltes ausmachen. Die Verwaltung und Kostendeckung erfolgt sonach — falls sie nicht ganz und nur im Rahmen des Gemeindebudgets erfolgt — in zweifacher Weise:

a) im Wege sog. „Fonds", d. h. selbständiger Finanzwirtschaften, welche die den Gemeinden obliegenden Schullasten (zumeist den Realaufwand) und Armenlasten (die eigentliche Armenversorgung) decken. Diese Gebarungen haben eigene Einnahmen, Ausgaben sowie Verwaltungsorgane, sind aber bezüglich des sog. unbedeckten Resterfordernisses absolut auf die Gemeinden gestützt, welche dieses unbedingt und einwandlos zu bestreiten haben. Allerdings haben die Gemeinden bei der Zusammensetzung dieser Organe eine maßgebende Stellung, es läßt sich aber doch nicht in Abrede stellen, daß die Gemeinden im Falle der vorliegenden Organisation bezüglich ihrer am meisten kostenverursachenden Agenden sich nicht selbst zu bestimmen vermögen, sondern — ganz abgesehen von dem Charakter dieser Ausgaben als Pflichtausgaben — in gewissem Umfange und Sinne an die Ge-

Digitized by Google

barung anderer Finanzkörper gebunden sind, welche sie nicht vollständig zu beeinflussen vermögen.

Fragen wir, wie dieser eigentümliche Umstand zu erklären ist, so hat die Antwort dahin zu lauten, daß die Schulausgaben grundsätzlich überhaupt keine eigentliche Gemeindeverwaltungsangelegenheit, sondern nur eine Gemeindekostenbestreitung darstellen und ihren eigenen Verwaltungsorganismus besitzen; das Reichsvolksschulgesetz, welches diesen Verwaltungszweig schuf, hat sich eben mit der Frage der Kostenbestreitung nicht beschäftigt, sondern einfach die territoriale Selbstverwaltung herangezogen.

Eine gründliche Reform der Angelegenheiten des Gemeindehaushaltes ebenso wie des Schulaufwandes wird mit diesem Umstande zu rechnen haben und anerkennen müssen, daß es nicht angeht, die Schul-Realausgaben einfach den Gemeinden zu überweisen, ohne in den Grundzügen der längst vorher erlassenen Budgetvorschriften die entsprechende Vorsorge und Änderung zu treffen.

Hinsichtlich der Armenauslagen liegt die Sache zum Teil anders. Obgleich die Armenversorgung in Österreich seit der Mitte des 18. Jahrhunderts den Gemeinden auferlegt worden ist, hat doch niemand je im Ernste daran gedacht, daß die Tragung derselben im gesetzlichen Sinne durch die Gemeinde möglich sei. Überdies wurden die Vermögensbestände der Fonds und Stiftungen für Armenzwecke den Gemeinden höchstens in die Verwaltung übergeben und ihnen nur die suppletorische Zuschußleistung auferlegt, so daß der Gedanke stets aufrecht blieb, daß eigentlich diese Vermögensstämme die Träger der Armenlast in erster Linie seien; von dieser Ansicht zur Schaffung einer eigenen Verwaltung dieser Vermögensstämme ist aber nur ein kleiner Schritt. Auch hierin wird einmal eine grundsätzliche Änderung erfolgen; dies kann aber erst geschehen bis der Gedanke der Verknüpfung von Heimatsrecht und Armenlast aufgegeben sein wird.

b) Dort, wo diese Art der Kostenbestreitung durch Fonds nicht vorliegt, werden Konkurrenzbeiträge der Gemeinden zum Schulrealaufwande — und nur um den Schulaufwand soll es sich hier handeln — in der Weise vorgenommen, daß die Gemeinde nach Maßgabe ihrer Einschulung zu einer und derselben Schulgemeinde für ihre betreffenden territorialen Gebiete Zahlungen leisten. Auch hier erfolgt die finanzielle Maßbestimmung nicht frei durch die Gemeinde, sondern zum Teil beeinflußt durch die Konkurrenzverwaltung, wenngleich die Gemeinde hier weniger fremdem Einflusse unterworfen ist als im vorhergehenden Falle. Dasselbe gilt in ähnlicher Weise für kirchliche Konkurrenzausgaben.

Digitized by Google

2. Die Differenzierungen innerhalb des Gemeindehaushaltes können in der Hauptsache auf zwei Formen zurückgeführt werden, nämlich auf die relative Selbständigkeit territorialer Bestandteile und auf die besondern Interessen gewisser Personengruppen in der Gemeinde.

a) Territoriale Selbständigkeiten betreffen Ortschaften, Katastralgemeinden, Fraktionen u. dergl. Das lokale Element im Gemeindehaushalte wirkt zulässig nur in gewisser Weise, nämlich so, daß Territorien vorliegen müssen, welche verwaltungsrechtlich Einheiten darstellen, z. B. Ortschaften gegenüber willkürlichen geogr. Ausschnitten, oder Katastralgemeinden im Sinne der Grundsteuerveranlagung. Da die Bildung der politischen Gemeinden (1849) im Wesen auf die Katastralgemeinden des stabilen Katasters Franz I. zurückgeht, welche ihrerseits an die Steuergemeinden Joseph II. anknüpften, wobei diese im allgemeinen aus den Ortschaften gebildet worden sind (mit Hilfe der Pfarrsprengel); und da ferner die Gemeinden durch Teilungen (wobei eben diese Katastralgemeinden resp. Ortschaften sich zu Gemeinden verselbständigten) resp. Zusammenlegung bereits gebildeter Ortsgemeinden (wobei diese innerhalb der neuen Gemeinden kraft ihrer ehemaligen Selbständigkeit teilweise fortwirken) Veränderungen erfahren: ist es klar, daß wir uns unter den politischen Gemeinden von heutzutage nicht durchaus etwas ursprünglich Selbständiges, Individuelles und innerlich Zusammenhängendes, sondern zum Teil und vielfach etwas ziemlich willkürlich Kombiniertes zu denken haben (so insbes. z. B. im Süden des Staates, aber auch im Osten und anderwärts). Man darf daher den Ausführungen der Gemeindeordnungen von einem „selbständigen" Wirkungskreise — abgesehen von formalen Berechtigungen — kein zu großes Gewicht namentlich im entwicklungsgeschichtlichen Sinne beimessen. Es ist vielmehr zutreffend der lebendigen Wirksamkeit dieses lokalen Momentes genügenden Spielraum zu lassen, insbes. in Anbetracht der steten Umwandlung in den menschlichen Wohnplätzen und der örtlichen Differenzierung der größeren. Allerdings kann nicht behauptet werden, daß die Anerkennung dieses Momentes und die Klarheit der Gesetzesstellen sowie der Judikatur in dieser Hinsicht zufriedenstellend wäre. Und doch ist dies noch mehr der Fall als hinsichtlich des nächsten Differenzierungsmomentes, welches sich als

b) die persönliche Interessengemeinschaft in der Gemeinde darstellt. Die Ortsgemeinde ist in erster Linie ein Komplex benachbart wohnender und wirkender Menschen, insbesondere auch von Grundbesitzern, wenn man die kleineren Gemeinden ins Auge faßt. Die

Digitized by Google

privaten Interessen dieser Besitzer stehen den Gemeinzwecken der Gemeinde nicht streng abgegrenzt gegenüber, sondern es führt eine Skala von Interessen und Gemeinbedürfnissen von der privatwirtschaftlichen zur gemeinwirtschaftlichen Sphäre hinüber. In dieser Stufenleiter gibt es Bedürfnisse, welche so überwiegend öffentlichen Charakter haben, daß sie schlechthin unter diesem Gesichtspunkt behandelt werden; bei anderen ist die private und öffentliche Sphäre derart gemengt, daß ein Überwiegen der privaten vorliegt; wenn auch der Zusatz des öffentlichen Elementes die gemeinwirtschaftliche Durchführung irgend einer Aufgabe erheischt, so kann die Bestreitung der Kosten doch von denjenigen Interessenten, deren Gemeinbedürfnisse hiermit gedeckt werden, gefordert werden, weil diese Angelegenheiten ausschließlich einzelnen, im besonderen erkenntlichen Personen und nicht der Gesamtheit zugute kommen. Die österr. Gem. O. werden diesem Momente durch jene als eine Ausnahme gedachte Bestimmung gerecht, nach welcher Auslagen (für Unterhalt der Ortsplätze, Brücken, Feldwege, Abzugsgräben, Stierhaltung), die nur das Interesse einzelner Grundbesitzer betreffen, von diesen zu tragen sind. In einzelnen Gem. O. werden als Interessengruppen nicht nur die Grundbesitzer, sondern auch allgemein einzelne Klassen von Gemeindemitgliedern bezw. einzelne Abteilungen des Gemeindegebietes, einzelne Örtlichkeiten, Teile der Gemeinde, Haus-, Vieh-, Werksbesitzer und dergl., genannt. Ebenso wie in den Gem. O. fehlt auch in der Judikatur die grundsätzliche Scheidung des örtlichen und des persönlichen Momentes.

Im allgemeinen stellen die Interessentengruppen *nicht die Bewohner einer eigentlichen Ortschaft* dar (in welchem Falle vielmehr eine spezifische lokale Differenzierung vorliegt). Jedoch kumulieren, wie bemerkt, einzelne Gem. O. diese beiden Differenzierungen und kennen keine gesonderte Bestimmung über das lokale Element. Bei dem Umstande, daß die Gemeinde, besonders die ländliche, eben vorwiegend ein Komplex von benachbarten Grundbesitzungen und -besitzern ist, liegt den persönlichen Interessengruppen zumeist auch das lokale Moment zugrunde, aber einerseits stellt es sich nicht in organisierter Form dar und andrerseits können auch Interessen andrer als örtlicher Art gedacht werden.

Die Bestimmung, ob eine Angelegenheit als Sache persönlicher Interessengruppen anzusehen sei, steht nicht diesen letzteren, sondern der Gemeinde zu, und zwar hat sie dabei das Gesetz immer streng auszulegen, da dieser Vorgang, wie bemerkt, einen Ausnahmsfall bildet. Die Durchführung der Angelegenheiten erfolgt ganz ausschließlich durch die Gemeinde, die Kostenbestreitung ganz allein durch die Interessenten.

Digitized by Google

Über die Art und Weise der seitens der einzelnen Interessenten bezw. ihrer Gruppe aufzubringenden Leistungen spricht sich das Gesetz überhaupt gar nicht aus und hat die Gemeinde freien Spielraum. Entweder können Steuerzuschläge gewählt werden, oder die Gemeinde fordert von der Gruppe nur die Gesamtsumme und überläßt ihr die Repartierung oder die Gemeinde nimmt die Kostenaufteilung selbst vor und hebt die Teilbeträge von den einzelnen Interessenten nach irgendwelchem Maßstab ein u. s. f., selbstverständlich unter Einhaltung derjenigen Grenzen, welche für das Besteuerungsrecht der Gemeinden gezogen sind. Hier liegt das eigentliche Gebiet der Beiträge im finanzwissenschaftlichen Wortverstande.

Interessant hinsichtlich des Überganges aus der privatwirtschaftlichen in die gemeinwirtschaftliche Sphäre ist der Vorgang in Niederösterreich. Nach der früheren n.-ö. Gem. O. waren die Auslagen, die bloß das Interesse einzelner Grund-, Haus- oder Viehbesitzer treffen, von den Beteiligten zu tragen und hatten zivilrechtlichen Charakter. Seit der Gemeindenovelle 31 III 1902, L. 38, ist zwar der Grundsatz der Sonderauslagen aufrechtgehalten worden, doch wurde der Gemeinde das Recht zuerkannt, Auslagen für landwirtschaftliche und gewerbliche Zwecke, welche die Interessen aller oder einer großen Gruppe der Gemeindemitglieder zu fördern geeignet sind, dem Gemeindebudget zur Last zu legen. Hier hat die Idee der Mittelstandspolitik die Kräfte der gesamten Gemeindemitglieder den Interessen der Landwirte und Gewerbetreibenden dienstbar gemacht.

c) Am allerwenigsten sind die Gemeindeordnungen jener Differenzierung im Gemeindehaushalte gerecht geworden, welche sich aus dem Fortleben der früheren Besitz- und Wirtschaftgemeinde innerhalb der heutigen politischen Gemeinde ergibt. Die Gemeindeordnungen des 19. Jahrhunderts wußten und wissen bis heute mit diesen alten, wichtigen gemeindewirtschaftlichen Formen nichts anzufangen und brachten ihnen entweder absolute Verständnislosigkeit oder völliges Übersehen entgegen. Diese Wirtschaftsformen paßten in keine der traditionellen und im Bürgerl. Gesetzbuche aufgenommenen Rechtskategorien, sie waren den Gesetzgebern unbekannt und wurden von ihnen sehr unterschätzt.

Es sind dies namentlich zwei Arten von Wirtschaftsgemeinden; auf dem Lande die sog. Realgemeinden, Agrargemeinschaften usw., in den Städten die sog. Bürgerschafts-, Stadt-, Markt-, Kämmerei-Vermögen oder -Gemeinden. In den Landgemeinden bestehen in großem Umfange, aber unbekannt in welchem und in ungeregelten Rechtsverhältnissen Vermögensbestände oder Nutzungsrechte,

Digitized by Google

welche einzelnen Klassen von Personen, zumeist den Grundbesitzern, Bauern, Hufnern, Altansässigen usw. traditionell zustehen, wobei ihnen bis zur Erlassung der Gemeindeordnungen die Durchführung und Kostenbestreitung gewisser oder aller öffentlicher Angelegenheiten oblag. Nach Konstituierung der politischen Gemeinden übergingen diese Lasten an diese neuen Rechtsträger, die nutzbaren Rechte verblieben jedoch bei den Realgemeindegenossen. Man kann den Schöpfern der Gemeindeordnungen den schwerwiegenden Vorwurf nicht ersparen, daß sie es unterließen, die alte Wirtschafts-, Vermögens- und Nutzungsgemeinde in die neue politische Gemeinde überzuführen. Den Vermögensgenossen erwuchs ein sozial nicht zu rechtfertigender Nutzen (nämlich der Wegfall der Leistungen), der neuen politischen Gemeinde wurden die Lasten aufgebürdet, ohne daß sie aus den hierfür bestehenden früheren traditionellen Verpflichtungsverhältnissen hätte Nutzen ziehen können. Es entstanden auf diese Weise geradezu lastenfreie Vermögen einerseits, vermögenslose, pflichtenbelastete Neugemeinden andrerseits. Aber noch mehr. Die Nutzungs- und Vermögensgenossen waren nun des einigenden Bandes von früher, welches nur solange bestand, als die Gemeinde alten ständischen und städtischen Rechts existierte, ledig, ein neues wurde nicht geschaffen, die Bestände zerfielen, wurden geteilt, die Verwaltung verschlechtert, Hader und Zwist herbeigeführt und der Neid der Außenstehenden erweckt.

Ebenso erging es zum großen Teil in den Städten und Märkten alten Rechts, in welchen die Städte- und Marktbürgerschaft vielfach Vermögens- und Nutzungsrechte, große Liegenschaften, Brauereirechte usw. seit altersher besaß, welche zumeist realen Charakter insofern hatten, als sie mit dem Eigentum gewisser alter Häuser verknüpft waren. Auch hier verstand es niemand, auf diese Rechtsverhältnisse bei Schaffung der neuen Gemeinden Bedacht zu nehmen. Bekanntlich hat Österreich — abgesehen von Galizien — überhaupt kein modernes Stadtrecht, sondern nur eine einheitliche Form für alle Gemeinden, ob groß oder klein, ob historische Stadt, ob Markt oder was immer. Denn die übrigens wenigen sogenannten Gemeinden mit eigenem Statut kommen nur als Träger von staatspolitischen Verwaltungsrechten aber nicht stadtrechtlich in Betracht. Wohl mußten in manchen zumeist aus Städten entstandenen politischen Gemeinden die alten berechtigten Stadtbürger gegenüber dem Andrängen der Angehörigen der neuen Gemeinden in ein Kompromiß — entweder in eine Abtretung gewisser Rechte oder Übernahme von Lasten — einwilligen, sei dies nach heftigen sozialen Kämpfen oder im Prozeß- und Ausgleichswege. Die alten Wirtschaftsgenossen vermochten ihre Rechte bei Gründung

Digitized by Google

der politischen Gemeinden am besten dort und solange zu erhalten, wo sie die Gemeindevertretung genügend beherrschten, und dies war ja 1849 sowie 1862 der Fall; mit der Entstehung einer großen besitzlosen Stadt-, Markt- und Gemeindebevölkerung überhaupt und mit Eindringen der Besitzlosen in die Gemeindestuben änderten sich jedoch die Verhältnisse, und da entstanden in vielen Gemeinden, Städten und Märkten Reibungen heftigster Art. Die Altansässigen suchten Rechtsformen, welche ihnen die Erhaltung ihrer Rechte gewährleisten sollten und verfielen, da die neue Rechtsverfassung des 19. Jahrhunderts für derlei Rechte keinen Raum bot, auf die wunderlichsten Auswege und gequälteste Verrenkung bestehender Rechtseinrichtungen, indem z. B. die städtischen Vermögensgenossen sich in einen Verein zusammenschlossen, dessen Mitgliedschaft durch den Besitz eines realberechtigten Hauses bedingt war, wodurch ein geschlossener Kreis von Mitgliedern entstand — das direkte Gegenteil des Vereinsgedankens.

Wenn auch seit Gründung der politischen Gemeinde fast zwei Menschenalter verstrichen und die heutigen einheimischen Gemeindeangehörigen vielfach schon die Enkel derjenigen sind, welche die erste politische Gemeinde begründeten, wenn auch viele Rechtsverhältnisse verschwunden sind, verändert und verwischt wurden, so ist doch immer noch des Ungeklärten und Ungeregelten in dieser Hinsicht so viel, daß die Gesetzgebung und Verwaltung sich der Aufgabe nicht entziehen darf, zu regeln und zu erhalten, was noch zu regeln und zu erhalten ist, nicht nur im Interesse der politischen Gemeinde, vielmehr in weit höherem Maße in jenem der Wirtschaftsgenossen und der Land-, Forst- und Alpenwirtschaft selbst. Darauf dürfte es in erster Linie ankommen, denn die politische Gemeinde wird direkt nicht mehr viel zu hoffen haben. Aber die Gemeinschaftsverhältnisse sind die denkbar diffusesten, oft ein Spiel des Egoismus, des Unverstandes und der Indolenz, wodurch die Vermögensgemeinschaft, ein so wichtiger Faktor im Wirtschaftsleben, im höchsten Maße gefährdet ist, während diese Eigentums- und Nutzungsformen bei geeigneter Regelung, im Interesse der Teilnehmer leicht erhalten werden könnten.

IV. Das Gemeindeeigentum.

Die einzelnen Darstellungsformen des Gemeindeeigentums ergeben sich: erstens aus dem Charakter der Gemeinde als eines an sich öffentlich-rechtlichen Gemeinwesens: das öffentliche Gut; zweitens aus der juristischen Persönlichkeit der politischen Gemeinde: das Gemeindevermögen;

Digitized by Google

drittens aus dem Bestande sozialwirtschaftlichen Besitz- und Nutzungsgemeinden im Anschluß an die politischen Gemeinden: das Gemeindegut; viertens aus der Verselbständigung einzelner Zwecke innerhalb der Gemeindeverwaltung: Fonds und Stiftungen im Besitz resp. in Verwaltung der Gemeinden. Hierzu kommt noch das lokale Moment, welches sich mit den genannten vier Kategorien kombinieren kann, indem gewisse Teile der politischen Gemeinde, z. B. Katastralgemeinden, Fraktionen, Ortschaften usw. ein lokales Sondervermögen besitzen können, welches sich — angewendet z. B. auf Ortschaften — als öffentliches Gut in der Ortschaft, als Ortschaftsvermögen, Ortsgut und Ortsfonds resp. Stiftung ergibt. — Schon die Mannigfaltigkeit dieser Darstellungsformen — aber noch vermehrt durch das Vorkommen von Besitz- und Nutzungseigentum innerhalb der Gemeinde — bringt es mit sich, daß die Entscheidung, welche Form in concreto vorliege, häufig recht schwierig ist. Dazu kommt, daß die Gemeinde als niederste allgemeine Organisationsform in zahlreiche enge Berührung mit der individuellen Rechts- und Wirtschaftssphäre tritt, ja sichtbar aus dieser emporwächst, so daß die Verwechslung mancher Eigentumsformen (namentlich des Gemeindegutes) mit privaten Eigentums- und Nutzungsrechten einzelner Klassen und Mitglieder der Gemeinde naheliegt; das umsomehr als die Entstehung vieler solcher wirtschaftsrechtlicher Beziehungen zeitlich zumeist sehr weit zurückliegt, schriftliche Aufzeichnungen häufig fehlen und die sogenannten „Gewohnheiten" wie jede Tradition schwer faßbar sind. Auch stehen die Gemeindeordnungen hinsichtlich der Katagorisierung des Gemeindeeigentums zumeist nicht auf der Höhe ihrer Aufgabe, und man darf füglich von den Gemeindeorganen eine subtile Rechtsanwendung und scharfe Begriffsklarheit nicht fordern, angesichts der offensichtlichen Schwierigkeiten, welche die Entscheidung über solche Fälle der Judikatur oft bereitet. So wird es niemanden wundernehmen, wenn die Zustände auf dem Gebiete des Gemeindeeigentums im allgemeinen und nach allen Richtungen hin wenig befriedigen.

Die Gemeindeordnungen stellen die Frage der Erhaltung oder Auflassung des Gemeindeeigentums, insbesondere seiner Formen als Gemeindevermögen und Gemeindegut in den Vordergrund der zu normierenden Punkte.

Der Standpunkt sämtlicher Gemeindeordnungen ist die ungeschmälerte wirtschaftlich begründete Erhaltung des Gemeindevermögens und Gemeindegutes hinsichtlich seiner Stämme; jede Ausnahme sonach ins-

Digitized by Google

besondere Veräußerungen und sonstige die Stammgutsubstanz im Kerne schädigende wenn auch verhüllte Rechtsgeschäfte sind der Gemeindeautonomie entzogen und an die nach freiem Ermessen erfolgende Bewilligung der höheren Instanzen der Selbstverwaltung gebunden. Ungeachtet dieses Grundsatzes machten die Gemeindeordnungen eine Konzession an die individuelle Gesellschaftsanschauung, indem sie die Verteilung des Gemeindestammeigentums, wenn auch hie und da ausdrücklich als Ausnahme und überall an die erschwerende Bedingung eines Landtagsbeschlusses oder -Gesetzes geknüpft, für zulässig erklären.

Diese Bestimmungen lassen deutlich erkennen, daß diese Gemeindeordnungen, insbesondere die älteren und grundlegenden überhaupt nicht von einer einheitlichen und sachlich zutreffenden Auffassung des Gemeindeeigentums als einer Form des gemeinwirtschaftlichen Eigentums, als dauernden Zuwachses für die Gemeinwirtschaft, mit Rücksicht auf seinen Zweck für die Gemeindewirtschaft überhaupt und hinsichtlich der vier Darstellungsformen im besonderen im Gegensatz zur individuellen Eigentumssphäre ausgegangen sind.

Die besondere Hervorhebung des Stammesvermögens innerhalb des Gemeindeeigentums und die Beziehung des Erhaltungsgrundsatzes auf diese „Vermögensstämme" ist eine selbstverständliche Sache; etwas andres als der Stamm kann ja gar nicht erhalten werden, resp. der Stamm ist eben dasjenige, was die periodisch zur Verfügung stehenden Früchte hervorbringt, und daß diese letzteren nicht konserviert werden sollen ist doch selbstverständlich. Es hat sich nichtsdestoweniger die Judikatur und die ganze Bedeutung dieses Satzes in die Kasuistik aufgelöst, was als „Stamm" und was als „Frucht" aufzufassen sei.

Wir können daher diese selbstverständliche und bedeutungslose Unterscheidung beiseite lassen und müssen den Kernpunkt der Gesetze dann darin erblicken, daß grundsätzlich die Verfügung über das Gemeindeeigentum der Gemeindeautonomie entzogen und in die dabei nach freiem Ermessen vorgehende Verwaltungssphäre der Selbstverwaltungskörper höherer Instanz gestellt worden ist. Diese Einschränkung der Gemeindeautonomie geht in einigen Ländern sehr weit: so ist hie und da der Tausch, der Güterkauf mit Stundung des Kaufschillings, die Verpachtung und Vermietung auf längere Zeit, der ganze oder teilweise Nachlaß des Miet- oder Pachtschillings, die Bestellung einer Reallast oder Servitut, der Verzicht auf nutzbringende Rechte, der Antritt einer Erbschaft ohne beneficium inventarii, die Annahme von mit Auflagen beschwerten Legaten und Schenkungen usw. an die höhere Genehmigung gebunden. Daraus geht

Digitized by Google

klar hervor, daß es sich bei allen diesen Gesetzen nicht um einen Grundsatz für das Gemeindeeigentum überhaupt, sondern nur darum handelte, die Entscheidungsmöglichkeit hierüber der Gemeinde — der man aus irgendwelchen Gründen die richtige Einsicht nicht zutraute — zu benehmen und dieses Entscheidungsrecht Selbstverwaltungskörpern höherer Ordnung vorzubehalten, welche wegen ihrer Unparteilichkeit und vertieften Auffassung als geeignet erachtet wurden, die Verfügungen über das Gemeindeeigentum mit dessen Zweck in Einklang zu bringen. Inwieweit tatsächlich bei diesen Organen höherer Ordnung bessere Einsicht und insbesondere auch bessere Beurteilung des Einzelfalles vorliege, inwieweit nicht etwa die politischen Momente, Wahlaussichten usw. die administrativen Entscheidungen beeinflussen, ist allerdings eine andere Frage.

Daß die Ansichten über die Stellung des Gemeindeeigentums gänzlich unklar waren, zeigt die seltsame Bestimmung über die unter gewissen Kautelen zulässige „Verteilung" des Gemeindeeigentums unter die Glieder der Gemeinde. Eine derartige rückläufige Bewegung aus dem kaum konstruierten Gemeindeorganismus wieder in die individualwirtschaftliche Sphäre kann überhaupt nur im Zusammenhange mit der Gemeindebildung gedacht werden, und zwar als Folge eines nicht zutreffenden Vorganges bei diesem Anlasse. Ebenso unverständlich an sich und undurchführbar wäre die Bestimmung der Gemeindeordnungen, daß die überschüssigen Erträgnisse des Gemeindeeigentumes beim Eintreten gewisser Voraussetzungen (falls keine Gemeindezuschläge notwendig sind resp. bevorstehen und „besonders rücksichtswürdige Fälle" vorliegen) unter die Gemeindemitglieder verteilt werden können.

Beide Fälle der „Verteilungen" können jedoch sofort verstanden werden — und die Judikatur könnte hierin einen leitenden Grundgedanken finden — wenn man sie auf den einen einheitlichen Grundgedanken: die Entstehung der politischen Gemeinde aus der örtlichen Besitz- und Nutzungsgemeinschaft und diese letztere zurückführt. Von diesem Standpunkte aus wäre es ebenso verständlich, daß der ehemalige gemeinschaftliche Rechtskomplex angesichts der Gründung einer andersartigen lokalen Gemeinschaft aufgelöst würde, als auch, daß die Erträgnisse des nunmehrigen Gemeindeeigentumes, in Erinnerung an die ehemalige wirtschaftliche Gemeinschaft an deren Teilnehmer zur Verteilung gelangen.

Derselbe Prozeß der Bildung der neuen Ortsgemeinde als Vermögensgemeinde aus der ehemaligen lokalen Besitz- und Nutzungsgemein-

Digitized by Google

schaft liegt auch derjenigen Darstellungsform des Gemeindeeigentums zu Grunde, welche als *Gemeindegut* bezeichnet wird.

Die vor Konstituierung der heutigen Ortsgemeinde bestandenen Besitz- und Nutzungsgemeinschaften traten zu der neuen Gemeinschaftsform in ein zweifaches Verhältnis: entweder sie blieben *ohne Zusammenhang* mit der neuen politischen Gemeinde für sich bestehen, oder sie wurde mit ihr *verbunden*. Im ersteren Falle entsteht, resp. setzt sich fort das, was oben als Realgemeinschaft, Agrargemeinschaft, Kämmerei, Bürgerschaftsvermögen usw. bezeichnet wurde, im zweiten Falle entsteht das *Gemeingut*, dessen Wesenheit darin besteht, daß die Nutzungen des Gemeindeeigentums oder eines Bestandteiles desselben zu Zwecken des Wirtschaftsbedarfes und nach altem Herkommen einem Kreise sozial ausgelesener Personen in der Gemeinde (den „Altansässigen", „Singularisten" usw.) zufließen: die Fortsetzung der alten Besitz- und Nutzungsgemeinde im Anschlusse an die neue Ortsgemeinde. Allerdings ist die Stellung dieser „Rustikalisten" oder „Bürger" usw. nicht völlig derjenigen der Realgemeinschaftsgenossen gleich, denn die letzteren stehen im vollständigen Genusse der Erträgnisse, die Berechtigten aber nur nach Maßgabe ihres Wirtschaftsbedarfes, so daß in diesem letzteren Falle ein Teil der Erträgnisse des Gemeindegutes immerhin noch den Charakter des sogenannten „Gemeindevermögens" annehmen kann.

Selbst diese lückenhaften, nur einzelne, wenn auch die wichtigsten Fragen des Gemeindeeigentums betreffenden Ausführungen dürften ergeben, daß die Normen der Gemeindeordnungen über das Gemeindeeigentum weder tief genug gehen, noch die einzelnen Formen scharf umgrenzen, noch dessen Zwecken gerecht werden. Vor allem müßte die gesetzliche Regelung — welche allerdings auch hier vor der großen Schwierigkeit der Zersplitterung in 16 Landtagsberechtigungen steht — das Gemeindevermögen und das Gemeindegut grundsätzlich auseinanderhalten. Die Normierung des Gemeindegutes erheischt gewissermaßen eine rückwärts gewandte Legislation, eine Konservierung alten Bestandes, mit der Festlegung der alten Gebräuche, des Wirtschaftsbedarfes, des Personenkreises, mit Aufstellung von Statuten u. dgl., wie dies in einzelnen Ländern aber leider nur hier und da und unvollkommen geschehen ist. Dagegen erfordert die Legislation des Gemeindevermögens eine vorwärts schauende, aufbauende Haltung. Während die Ordnung des Gemeindegutes vielfach Landgemeinden konservativer Gestaltung und Städte alter Gewohnheiten betrifft, wird sich die Regelung des Gemeindevermögens zumeist auf jene Landgemeinden beziehen, welche sich das Gemeindegut

Digitized by Google

nicht erhalten haben, welche neu entstanden sind, und ferner insbesondere auf die neuerblühten Städte und Industrieorte. In diesem letzteren Belange gibt es vielfach kein „Gemeindevermögen" oder keine „Stämme", und von einer „Verteilung" kann überhaupt gar keine Rede sein; hier handelt es sich nicht um Erhaltung eines überkommenen Stammes, sondern um die Begründung von Gemeindeindustrien u. dgl., um die Begriffe von produktivem Anlage- und Betriebskapital an Stelle von Naturalnutzungen. Wenn unsere Gemeindeordnungen einmal den Standpunkt der uniformen Behandlungsweise der politischen Gemeinde an sich verlassen und zu einem Stadtrechte übergehen werden, dann wird die Neubegründung eines öffentlich-rechtlichen Gemeinde-Eigentumsrechtes im Vordergrunde stehen müssen.

Die Gemeindeordnungen schreiben die Inventarisierung des gesamten Gemeindeeigentums als Pflicht vor und geben den Gemeindemitgliedern das Recht der Einsichtnahme. Diese Vorschrift ist offenbar eine Ausführung des Gedankens der Erhaltung des Gemeindeeigentums und ein Behelf zur Kontrolle von dessen Einhaltung. Daß die Gemeinden — bestimmte Fälle selbstverständlich ausgenommen — an sich und ohne Anleitung usw. nicht imstande sind, die von schwierigen juristischen und geschichtlichen Umständen bedingte Inventur vorzunehmen, steht außer jedem Zweifel. Auch die in einigen Ländern erlassenen Anweisungen und Verpflichtungen zur Vorlage der Inventare an die Landesausschüsse resp. Veröffentlichungen der ersteren, haben nur in ganz vereinzelten Fällen minderen Belanges Erfolg gehabt, während im großen und ganzen die Sachlage abgesehen von den Städten, Märkten und vereinzelten Fällen bis heute unbefriedigend geblieben ist. Im allgemeinen bestehen, wenige Länder ausgenommen, tatsächlich in den Landgemeinden überhaupt keine oder wenigstens keine brauchbaren Inventare, und dort wo sie den Landesausschüssen vorgelegt werden, fehlt es zumeist an der Kontrolle der vorgelegten Operate, wobei jedoch zu bemerken ist, daß manche staatliche Einrichtungen, wie z. B. die Anlegung von Grundbesitzbögen, die Vorarbeiten zur landwirtschaftlichen Betriebserhebung, die Katasterarbeiten u. a., einige Besserung auf diesem Gebiete herbeigeführt haben.

Als durchgreifendes Hemmnis einer zweckentsprechenden Inventur erscheint der kameralistische Standpunkt einer Abschätzung aller Eigentumsbestandteile dem Werte nach. Hieraus ergeben sich eine Unmenge gekünstelter Wert-, Preis- und Kostenanschläge, kaum verständliche und ebensowenig durchführbare Vorschriften zu Schätzungen, wobei der

Digitized by Google

Gesichtspunkt der Wertveranschlagung so ausschließend in den Vordergrund geschoben erscheint, daß die übrigen weit wichtigeren Fragen übersehen werden. Man übersieht dabei, daß für den Zweck der Inventur in einer öffentlichen Aufwandswirtschaft und bei Ausschluß der Liegenschaftsverkäufe die Veranschlagung nach dem Geldwert überflüssig und belanglos ist; die Preise bei den im allgemeinen Verkehre vorkommenden Rechtsgeschäfte werden stets von dem zweiseitigen Wirtschaftsinteresse erzeugt werden, welches sich allgemein in Geld messen läßt, während wichtige Teile des Gemeindeeigentums aus dem Commercium ausgeschieden, also dem Preise neutral gegenüberstehende Gütermassen darstellen, deren Wert in Nutzungen liegt, die gleichfalls das Commercium gar nicht passieren, sondern den Gemeindemitgliedern unmittelbar zukommen. Es genügt nicht nur vollkommen für ein solches Inventar, wenn die Liegenschaftsbesitze nach Größe, Kulturgattung, Nutzungsmenge genügend beschrieben erscheinen, sondern es ist das für Güter, welche rechtlich oder faktisch extra Commercium stehen, überhaupt begrifflich richtig. Dabei soll durchaus nicht ausgeschlossen sein, daß für gewisse Zwecke des Commerciums oder konkreter Art, wie z. B. Verkauf oder Besteuerung, Verschuldung usw., eine Wertveranschlagung vorgenommen werden muß; diese steht jedoch mit den Zwecken des öffentlich-rechtlichen Inventars in keinem begrifflichen Zusammenhange. Dieses Vorwalten des individual- und verkehrswirtschaftlichen Geldwertstandpunktes ist wieder eine Folge des Verkennens des gemeinwirtschaftlichen Charakters der Gemeinde in den Gemeindeordnungen. Dasselbe zeigt sich auch in der Bestimmung, daß die Verschuldungsberechtigung der Gemeinde im Verhältnis zu dem Gemeindevermögen bemessen wird.

Die Veranlagung der Inventare — als Schaffung einer allgemeinen grundsätzlichen Ordnung — kann, abgesehen von Städten und großen Gemeinden mit geschultem Verwaltungspersonal, überhaupt nur durch die Begründung und Führung von genauen Grundeigentumskatastern erfolgen, deren erstmalige Vorlage und spätere ständige Kontrolle durch juristisch gebildete Funktionäre von Ort zu Ort zu geschehen hätte und aus welchen nicht nur die gesamten Grundstücke ihrer Größe und Beschaffenheit nach, sondern auch nach ihren Zwecken und anschließenden Nutzungsrechten ersichtlich sind, wobei alle Hausrechte, Nutzungsquantitäten, Herkommen, Benützungsstatute usw. einwandfrei und gegebenen Falls durch Austragung im Rechtswege ein für allemal zur Fixierung gelangen müßten. Daß

Digitized by Google

dies eine schwierige Sache sein wird, ist ebenso klar, wie, daß die Erstellung der Inventare nach den Vorstellungen der heutigen Gemeindeordnungen zufriedenstellend nie erfolgen kann.

V. Die Wirtschaftsführung in formeller Hinsicht, insbesondere die Wirtschaftsrechnungen und deren Überwachung; die Kontrolle.

1. Die formelle Ordnung im Gemeindehaushalte in zufriedenstellender Weise herbeizuführen, stößt — den Willen der Landestage und Landesausschüsse vorausgesetzt, für welche die Gemeindewirtschaft in formeller Hinsicht keinen unmittelbaren Angriffspunkt bildet — auf Hindernisse, welche in der Gemeindeautonomie, den vielfach ungeklärten Rechtsverhältnissen des Gemeindeeigentums, dem häufig unbefriedigenden Bildungszustand der Gemeindefunktionäre und dem ungenügenden Gesetzeszustande ihre Ursachen haben.

Die Vorschriften über den Haushalt, der zu dem eigenen, selbständigen Wirkungskreise der Gemeinde, als das ureigenste Gebiet von deren Autonomie gehört, sind — insoweit die Gemeindeordnungen in Betracht kommen — ganz spärlich, etwa folgende: „Vorschläge und Rechnungsabschlüsse müssen, und zwar zu bestimmten Terminen für eine grundsätzlich mit dem Fiskaljahre übereinstimmende Finanzperiode erstattet werden." Es gehörte um die Mitte des 19. Jahrhunderts sehr viel Optimismus und Sachunkenntnis dazu, anzunehmen, daß sich eine zufriedenstellende formelle Ordnung des Gemeindehaushaltes innerhalb dieser wenigen Bestimmungen herausbilden werde, welche einerseits den Landesausschüssen die Möglichkeit einer Ingerenz ohne besondere gesetzliche Begründung benahmen, und andrerseits bei den Gemeinden, die bis dahin jahrhundertelang in Unselbständigkeit vegetiert hatten, die plötzliche Entwicklung einer zielbewußten Tatkraft voraussetzten. Der im Jahre 1850 herausgegebene umfangreiche Ministerialerlaß über die Führung der Gemeinderechnungen war an sich zu schwerfällig, für das damalige Fassungsvermögen der Gemeindefunktionäre zu hoch, zu detailliert, ohne Rücksichtnahme auf die verschiedenen Arten der Gemeinden entworfen; er erhielt sich aber doch im allgemeinen als grundsätzliche Vorschrift, insoweit eine solche überhaupt Beachtung gefunden hat und die Gemeinden sich nicht etwa mit einer primitiveren Geschäftsführung begnügen. Einige Länder haben gesetzliche Normen für die formelle Ordnung im Gemeindehaushalte erlassen und einige andre durch verordnungsähnliche Vor-

Digitized by Google

schriften einzugreifen gesucht, deren Rechtsgültigkeit übrigens nicht unbestritten ist und die sich mehr durch die Würdigung ihrer Zweckmäßigkeit oder durch die Nichtbeachtung erhalten, als durch eine ausdrückliche Anerkennung des Kompetenzbereiches. Auf alle Fälle kann man sagen, daß mindestens in der Hälfte der Länder (Böhmen eingeschlossen) regelnde Normen fehlen. Aber auch dort wo eigene Haushalts-Ordnungs-Gesetze durch die Landtage erlassen worden sind, ist zwar anzuerkennen, daß diese den konkreten Verhältnissen mehr entsprechen als die Verordnung von 1850, es ist jedoch hervorzuheben, daß selbst die Erlassung dieser Vorschriften einflußlos bleibt, wenn nicht, (was nur in ganz wenigen Ländern geschieht) die Vorlage der Original-Rechnungen an die Landesausschüsse und die unabläßige alljährliche Überprüfung und sachliche Richtigstellung derselben, eventuell durch Vermittelung der Gemeindehaushaltstatistik erfolgt.

Daß überhaupt die Bildungszustände einerseits und die Lust und Liebe zu öffentlicher Tätigkeit andrerseits ausreichen, um im Wege der Gemeinde-Ehrenämter eine genügende Rechnungsführung herbeizuführen, kann man füglich, wenn auch gewiß mit Ausnahmen, bezweifeln; ist dies richtig, dann bliebe nichts übrig, als zu einem Zwangssysteme von Gemeindebeamten event. mit bestimmten Qualitäten zu schreiten (wie dies schon hier und da der Fall ist). Damit würde sich das System der heutigen allgemeinen Doppelverwaltung zu einem Doppelsysteme von Beamten ausgestalten, die innerliche Haltlosigkeit dieser Doppelung noch deutlicher herausstellen und die Annäherung an die erstrebte Verwaltungsreform näher gelegt werden. Hiermit steht nicht im Widerspruch, daß vereinzelte, insbesondere kleinere und mittlere Länder einen ausgezeichneten verständnisvollen formellen Gemeindehaushalt aufzuweisen haben.

Fragen wir, was in dieser Richtung zu geschehen habe, so lautet die Antwort kurz und bündig: Erlassung von den Landesverhältnissen gut angepaßten Gesetzen (und Instruktionen usw.) über die formelle Ordnung des Gemeindehaushaltes, Anhaltung der Gemeinden zu alljährlicher Vorlage der Rechnungen an die Landesausschüsse, Überprüfung jeder einzelnen Rechnung durch sachkundige juristisch vorgebildete Beamte und Veröffentlichung einer allen Anforderungen entsprechenden detaillierten Gemeindehaushaltstatistik. Wie einfach ist dieses Rezept, so daß man Anstand nimmt es niederzuschreiben und doch: den hier gestellten Anforderungen wird in keinem österreichischen Lande ganz entsprochen. Je nachdem ob man den faktischen Beginn der politischen Gemeinde auf 1849 oder 1862 zurückdatirt sind 50—60 Jahre seitdem verflossen, ein

Digitized by Google

Zeitraum, der auf dem hier in Rede stehenden Gebiete ungleich besser hätte ausgenützt werden können.

Verschieden von der Überwachung des Gemeindehaushaltes durch die (Bezirke und) Landesausschüsse, welche jedoch auf die wenigen Bestimmungen der Gemeindeordnungen und die für vereinzelte Fälle bestehenden Spezialgesetze beschränkt ist, oder mehr faktisch als rechtlich erfolgt, beziehungsweise von der Überwachung durch die staatlichen Organe, die insbes. hinsichtlich der in Gemeindeverwaltung stehenden Stiftungen Bedeutung hat, ist die sog. gemeinderechtliche Kontrolle, nämlich jene verfassungsrechtliche Kontrolle der Gemeinderechnungen und Inventare (s. S. 69), die innerhalb der autonomen Berechtigungen der Gemeinden seitens eines Organes der letzteren gegenüber den mit der Aufstellung der Rechnungen betrauten Organen im Interesse der Gesamtgemeindemitgliedschaft erfolgt. Es wiederholt sich hier dasselbe Problem, welches für den Landeshaushalt ungelöst dasteht, nämlich die Verwirklichung des Begriffs der verfassungsmäßigen Kontrolle in der Autonomie und die Schaffung von Einrichtungen zur Vorbereitung resp. Erleichterung und Durchführung derselben. Aber während auf dem Gebiete der Landeshaushaltung sogar die Ansätze fehlen, finden sich solche doch schon hinsichtlich der Gemeinderechnungen: durch die von den Gemeindeordnungen vorgeschriebene öffentliche Auslegung der Voranschläge, Rechnungsabschlüsse und Inventare; allerdings glaube ich durch die Tatsachen nicht widerlegt zu werden, wenn ich behaupte, daß diese im Prinzip gewiß zutreffende Bestimmung in der Praxis im allgemeinen keine Anwendung findet. Zweifellos können politisch geschulte Gemeindemitglieder mit dieser Handhabe genügend Einblicke in die Gemeindewirtschaft erlangen, welche sie ermöglichen, entweder im Wege der Gemeindewahlvorgänge oder der Ergreifung von Rechtsmitteln Abhilfe bei Gesetzwidrigkeiten oder offenbaren Unzweckmäßigen, Mängeln usw. zu schaffen. Nur muß man bedenken, daß das hierzu erforderliche politische Interesse und Verständnis vielfach fehlt, daß seine Betätigung häufig in dem von dem Majoritätsprinzip untrennbaren Herrschaftsverhältnisse der Parteien in der Gemeinde seine enge Grenze findet und daß auch dem höheren überwachenden Organe der Selbstverwaltung durch Wahlinteressen nicht selten die Hände gebunden sind.

Hält man diesem Zustande gegenüber, daß in jedem noch so unbedeutenden Vereine Rechnungsrevisoren bestellt werden, so muß es billig wundernehmen, daß die so naheliegende Einrichtung der Gemeinderechnungsrevisoren — unabhängigen, der Gemeindevertretung und

Digitized by Google

Verwaltung nicht angehörigen, mit der Gemeinde durch keine Interessen verbundenen und sachkundigen Personen — nicht schon von den Gemeindeordnungen und seither nur in ganz wenigen Ländern vorgeschrieben worden ist. Dabei würde es sich empfehlen, diesen Revisoren die Veröffentlichung ihrer Revisionsergebnisse vorzuschreiben, und in größeren, intelligenteren und besser organisierten Orten die Revisoren zu Kollegien zu vereinigen, welchen ständige, von der Gemeindeverwaltung unabhängige Hilfsbeamte zur Verfügung gestellt werden müßten. Da diese Revisoren aus den praktischen mit dem Geschäftsleben vertrauten Berufskreisen entnommen würden, fände auch die wunderliche, vielfach verschnörkelte und zopfige Buchhaltung ein schnelles Ende.

VI. Die Gemeindesteuern.

Die Gemeindeordnungen gehen von dem für die Stellung der Steuern im Gemeindehaushalte wichtigen Prinzipe aus: Es genügen im allgemeinen die Erträgnisse des Gemeindeeigentums zur Bestreitung der Gemeindeausgaben. Insoweit dies nicht der Fall sei, entstehe dann ein Defizit, und dieses sei durch die Gemeindesteuern zu decken. Die Besteuerung darf sonach erst in dem Fall des „unbedeckten Abganges" eintreten.

Nun ist leicht ersichtlich, daß diese Konstruktion des Defizitbegriffs, welche auch der Judikatur prinzipiell zugrunde liegt, falsch ist. Ein Defizit liegt erst dann vor, wenn alle aus der Natur eines Gemeinwesens hervorgehenden ordentlichen Einnahmen erschöpft sind; die Einnahmen aus dem Gemeindevermögen sind aber nur ein Teil der Gemeindeeinnahmen, da diese längst den Charakter einer Nutzungsgemeinschaft abgestreift hat. Überdies ist diese Auffassung rein quantitativ genommen unzutreffend, da die Gemeindeeinkünfte aus dem Vermögen im allgemeinen gering sind. Die Gemeindesteuern sind also im Gemeindehaushalte vielmehr als eine ordentliche, regelmäßige, und überdies höchst bedeutsame Einnahmsquelle anzusehen.

Daß die Gemeindeordnungen – ungeachtet ihrer prinzipiell abweichenden Ansicht — sich diesem Gedanken nicht verschließen, daß also auch sie von dem Grundsatze ausgehen, die Steuern seien ordentliche, regelmäßige Gemeindeeinnahmen, ist daraus zu ersehen, daß sie hinsichtlich der Zuständigkeit zur Einführung der Steuern eine Ausnahmebestimmung für den Fall besitzen, in welchem die Steuer für die außerordentliche Deckung dienen soll. Als solche außerordentliche Erfordernisse gelten unmittelbar produktive Kapitalsanlagen und Erfordernisse für Anlehen, welche zu unmittelbar

Digitized by Google

produktiven Kapitalsanlagen verwendet werden sollen („für neue Erwerbungen und Unternehmungen, welche zunächst die Vermehrung der Gemeindeeinkünfte zum Zwecke haben, sowie zur Tilgung und Verzinsung eines behufs solcher Erwerbungen und Unternehmungen aufzunehmenden Darlehens").

Es ist nicht zu leugnen, daß der Wortlaut der Gemeindeordnungen durch das Wort „zunächst" eine Gestaltung erhalten hat, welche die Anwendung des Besteuerungsrechtes auf ein zu enges Gebiet einschränkt; der Verwaltungs-Gerichtshof legt in seinen auf den Begriff der unmittelbaren Kapitalsanlage abzielenden Entscheidungen großes Gewicht auf dieses Wort und schließt darum z. B. die Errichtung einer Sparkasse aus dem Umkreis dieser Anlagen aus. Angesichts dieses Standpunktes der Judikatur erscheint die Abänderung dieser Bestimmung der Gemeindeordnung im Sinne einer Ausdehnung des Wortes „produktiv" wünschenswert.

Das System der Gemeindesteuern besteht im allgemeinen in Zuschlägen zu den direkten Steuern (mit Ausnahme der Personaleinkommensteuer) und zu den Verzehrungssteuern (im allgemeinen zur: Fleisch-, Brot-, Wein- und Branntweinsteuer und Torsteuer), beide bis zu einem gewissen Ausmaße kraft eigenen Rechts, darüber hinaus mit Gestattung, ferner in selbständigen Abgaben, falls diese schon zur Zeit der Einführung der Gemeindeordnungen bestanden haben oder seither bewilligt worden sind. Die Judikatur hält diese Kompetenzabgrenzung für eine „taxative Aufzählung" der zulässigen Steuerarten, wohl nicht mit Recht, da es eine gesetzliche Aufzählung wissenschaftlicher Kategorien überhaupt nicht gibt, und da das Gebiet der sogenannten selbständigen Gemeindesteuern ein Feld der unbegrenzten Möglichkeiten von Steuern ist und nicht eine „Art" derselben.

Die Steuerzuschläge waren als die eigentliche „Defizitbedeckung" gedacht, welche einzutreten habe, wenn die eigenen Einnahmen und etwaigen altüberkommenen Steuern, Gebühren usw. nicht zureichen. Sie reduzieren sich begreiflicherweise zumeist auf die Zuschläge zur Grund- und Gebäudesteuer, da die öffentlichen Besoldungen durch Spezialgesetze zumeist von Steuerzuschlägen befreit sind und andere direkte Staatssteuern in nennenswertem Umfange nur in den Städten und Märkten vorkommen.

Die Zuschläge werden entweder durch die Steuerbehörden zusammen mit der Staatssteuer, oder durch die Gemeindeorgane selbst eingehoben. Wo der erste Fall der Einhebung vorliegt, sind die Zustände ziemlich geregelt, die Form und die Kompetenzen, sowie die Abstattung in Geld

Digitized by Google

werden zumeist allgemein eingehalten. Anders nicht selten dort, wo die Einhebung innerhalb der Gemeindeverwaltung selbst erfolgt.

Begreiflicherweise können sich da (insbesondere wenn die Überwachung durch die Landesausschüsse fehlt) ortsübliche alte Gepflogenheiten, auch wenn sie ziemlich weit vom Wortlaut des Gesetzes abweichen, lange und unverändert erhalten, wobei sich auch Einrichtungen besser zu konservieren vermögen, die eigentlich in das Gebiet der selbständigen Steuern gehören. So bestehen in kleinen abgelegenen Gemeinden noch manche alte Sitten: in einigen Ländern resp. Gegenden die „Feuerstättensteuer", nicht selten unter diesem historischen Namen und mit vollem Bewußtsein des hohen Alters als gleiche Beträge von den einzelnen Häusern, event. mit verschiedenen Sätzen für Ansässige und Häusler, oder nach Steuerklassen; in anderen Gegenden die „(freiwillige) Aufteilung" zufolge Gemeindebeschlusses, welcher die Pflichtigen und die Beträge bestimmt (auch Aufteilung nach dem Hubenstand, Sammlung in der Gemeinde, ortsübliche Umlagen genannt); ebenso gehörten die tirolische Fraueneinkaufstaxe (seit 1904 aufgehoben), alte Formen von Besitzübertragungssteuern in Böhmen u. a. hierher. Nach dem Rechtsstandpunkte bleibt der Judikatur und allfälligen Überwachung allerdings nur ein ablehnender Standpunkt für solche orginäre Formen übrig, und doch erscheint derselbe finanzpolitisch durchaus nicht immer begründet. Die Beteiligten versuchen dagegen den oft tief im wirtschaftlich-sozialen Volksleben wurzelnden, den speziellen Ortsverhältnissen, Sitten und Gebräuchen angepaßten Besteuerungsarten dadurch einen unanfechtbaren Boden zu geben, daß das Moment der „Freiwilligkeit" vorgeschützt wird, welches dann angenommen werden könne, wenn alle zur Zahlung Herangezogenen einwilligen; es ist ein Zustand wohl zweifellos außerhalb des Rechts, aber fraglich, ob gegen das Recht.

Die selbständigen Gemeindesteuern lassen sich etwa in folgende Übersicht bringen, wobei wir jedoch die besonderen komplizierteren Verhältnisse der Städte außer acht lassen, ebenso wie die Naturalsteuern (Gemeindedienste, Notdienste, Sachleistungen):

Getränkesteuern auf Bier, Branntwein (Spiritus), Wein, Most, Essig;

Fleischsteuer und

Brotsteuer nur vereinzelt (Tirol, Görz);

Mietzinssteuern, welche mitunter in Gebühren und „Beiträge" übergehen;

an Luxussteuern finden sich zumeist nur die Hundesteuer und die Tanzlizenzsteuer;

Digitized by Google

das Feilbietungsprozent, eine alte Einnahme der cassa pauperum, jetzt der Gemeindearmenfonds, ebenso wie

der Anteilsbetrag von geistlichen Verlassenschaften;

die Vermögenssteuer (in Vorarlberg);

die (Gemeinde-)Besoldungssteuer (seit Einführung der Personalsteuern);

die auf überprüfter Selbsteinschätzung beruhende Einkommensteuer in den mährischen Judengemeinden.

Schon die vorstehende ganz flüchtige Übersicht läßt im Zusammenhang mit dem Selbständigkeitsrechte der Länder und Gemeinden und den Verschiedenheiten in den Landesteilen erkennen, daß sich in den Zuständen der Gemeindebesteuerung geradezu eine sinnverwirrende Verschiedenartigkeit herausgebildet hat, welche nicht nur eine ganz ungleichmäßige Belastung in den einzelnen oft benachbarten Orten verursacht, sondern auch die staatliche Steuergesetzgebung störend beeinflußt; überdies führt die Fülle von Bewilligungsansuchen der Gemeinden um selbständige Steuern und Zuschläge, welche ihr autonomes Recht überschreiten, eine unerträgliche Belastung der höheren Organe mit Einzelentscheidungen herbei. Diese Momente haben im Verein dazu geführt, daß die prinzipiellen Normen der Gemeindeordnungen seither eine gewisse Konkretisierung erfahren haben, welche allerdings angesichts des hemmenden Prinzips der Gemeindeautonomie nicht tief zu greifen vermochte.

Die eine Maßregel, welche die Länder ergreifen, besteht darin, im Gesetzgebungswege die Eigenberechtigungen der Gemeinden zur Auflegung von Zuschlägen, den andrängenden Verhältnissen entsprechend oder voraueilend, hinaufzusetzen: blieb ihnen doch in den meisten Fällen schon früher nichts anderes übrig, als die meisten Ansuchen zu bewilligen.

Denselben Gedanken verfolgt eine andere Maßregel: den Gemeinden im Wege der Landesgesetzgebung gewisse Arten von selbständigen Steuern und Gebühren frei zu geben. Allerdings schaffen diese finanziellen Ermächtigungsgesetze gegenüber den faktischen Zuständen zumeist kein wesentlich neues Recht, es werden vielmehr nur die üblicher Weise vorkommenden Steuern gleichsam der Verallgemeinerung leichter zugänglich gemacht und die Eigenberechtigung der Gemeinden dabei auf Maximalsteuerfuße festgesetzt. Dagegen wäre es gefehlt, etwa annehmen zu wollen, daß die betreffenden Landtage, welche solche Ermächtigungsgesetze geschaffen haben, geradezu Systeme der Gemeindesteuern aufgestellt und die letzteren den Gemeinden zur eigenen Berechtigung überlassen hätten. Finanz- und steuerpolitisch liegt sonach hierin keine Neuerung

Digitized by Google

vor, wohl aber organisatorisch. Die Steuern, Taxen und Gebühren, um welche es sich hier handelt, sind: die Hundesteuer, Radfahrsteuer, zahlreiche Luxussteuern (Görz-Gradiska), Besoldungssteuer, Heimats- und Bürgerrechtstaxen, Gebühren aller Art (Böhmen) usw.

Weitere materiell wirkende Bestrebungen hinsichtlich eines Ausbaues resp. einer Abänderung der Gemeindebesteuerungsvorschriften gehen unmittelbar von der Staatsgewalt aus.

So wurde gelegentlich der Erlassung des Personalsteuergesetzes 1896 durch Vereinbarungen mit den Landtagen die Zuschlagsfreiheit der Personaleinkommensteuer (sowie von Landes- und Bezirks-, so) auch von Gemeindesteuern, allerdings vorläufig nur auf Zeit und in bestimmtem Ausmaße, garantiert. Damit war automatisch eine formelle und materielle Erhöhung der übrigen Zuschläge zu den direkten Steuern notwendig geworden, weil zufolge Ermäßigung der Grundsteuer und andern Maßregeln die sogenannte Steuerbasis der Zuschläge sich verengte, weshalb der Prozentsatz zur Erzielung desselben Erträgnisses erhöht werden mußte, und weil die Ausfälle infolge der Zuschlagsfreiheit der Personalsteuer durch die Erhöhung des Zuschlagsprozentes der anderen Steuern hereingebracht werden mußten. Aus diesem Grunde erklären sich mehrfach, allerdings nur zum Teil, die Erhöhungen der Kompetenzen für die Eigenberechtigung der Gemeindezuschläge in den einzelnen Ländern, von denen früher die Rede war.

Ein weiterer Anlaß zum staatlichen organisatorischen Eingreifen auf dem Gebiete der Gemeindebesteuerung ergab sich auf dem Gebiete der selbständigen Bier- und Branntweinbesteuerung durch die Gemeinden, auf welchem bis in die jüngste Zeit eine außerordentliche Verschiedenheit herrschte, wodurch die Bestrebungen zur Reform der Staatsbesteuerung in diese Belange ein erhebliches Hindernis fanden. Hier wurde, zumeist in diesem Dezennium, durch die sich an die staatliche Branntwein- resp. Landesbierbesteuerung anlehnenden Landesgesetze über die Gemeindebesteuerung von Bier und gebrannten geistigen Getränken, welche die entsprechenden Bestimmungen der Gemeindeordnung kontretisierten und einengten, resp. die älteren Gesetze abänderten, einigermaßen Einheitlichkeit und Ordnung geschaffen. Es wurden dabei folgende Grundsätze aufgestellt: die Steuer darf sich weder an die Erzeugung noch an die Einfuhr anlehnen, sondern nur den Kleinverschleiß und Konsum treffen; als Steuereinheit hat der Hektoliter zu gelten; bei der Biersteuer wird hie und da die Einhebung durch die Landesbiersteuerorgane vorgesehen; die Erlassung der Durchführungsvorschriften erfolgt zumeist

Digitized by Google

durch die Landesausschüsse im Verein mit der betreffenden politischen Landesstelle.

Werfen wir einen Blick auf diese organisatorischen und reformatorischen Bestrebungen, so sehen wir als gestaltende Tendenzen eine gewisse Anschmiegung der Gemeindebesteuerung (sowie überhaupt der Selbstverwaltungsbesteuerung) an den Gang der Staatsfinanzen, eine Vereinheitlichung der Gemeindebesteuerung hinsichtlich einzelner Abgaben und ganzer Länder, und — wenn auch in sehr geringem Umfange — eine gewisse finanztheoretische Ausfeilung einzelner Abgaben. (In letztgenannter Hinsicht sei nur auf ein einziges Beispiel hingewiesen: die Kanal- und Wasserleitungsgebühren, noch kürzlich nach den privatwirtschaftlich bemessenen Gestehungskosten berechnet, werden in einzelnen Ländern nicht mehr als Gebühren von den Benützern, sondern als Steuern, sei es von den Bewohnern überhaupt oder von den Anrainern, gleichgültig, ob mit dem Kanalnetz verbunden oder nicht, für Gemeindezwecke überhaupt eingehoben.)

Es unterliegt keinem Zweifel, daß eine solche organisatorische Beeinflussung der Gemeindebesteuerung, ausgehend von der Einheit des gesamten Finanzplanes im Staate und einer Vereinheitlichung durch Schaffung von Systemen in den Ländern sowie theoretischer Anleitung, die unerläßlichen Grundlagen des weiteren Ausbaues bilden. Aber der Gang, welchen alle diese Bemühungen einschlagen, ist langsam und unbeholfen, die Verschiedenheit des Vorgehens in den Ländern noch immer zu groß und überflüssiger Weise sondergestaltig und die geistige Durchdringung des Systems zu schwächlich. Eines ist aber doch dabei zutage getreten, daß die gesamte Gemeindebesteuerung nicht wie bisher ausschließlich und allein den autonomistischen Prinzipien unterworfen bleiben darf und kann, sondern daß zwei große Gestaltungstendenzen walten: einerseits die Einheit des Gesamtsteuersystemes, dem sich die Autonomie der Gemeinde ebenso wie alle anderen Gewalten im Staate fügen muß, und anderseits die Eigenart des Gemeindewesens und seine lokale Verschiedenheit, die den Urgrund der autonomen Berechtigung bildet. Die letztgenannte Tendenz allein als waltend anzusehen, als eine für sich bestehende starr der Staatsgewalt gegenüberstehende Autonomie, würde ebenso zu einer finanziellen Lebensunfähigkeit führen, wie eine allzu starre Ausbildung eines ausschließlichen Staatssteuersystemes mit Verkümmerung der örtlichen und örtlich-persönlichen Gestaltungstendenzen.

Digitized by Google

VII. Der Gemeindekredit.

Das Prinzip des öffentlichen Kredites gemäß den Gemeindeordnungen ist der Investitionsbedarf. Hierzu führt die folgende Erwägung. Da die Gemeindeordnungen, in ihre einfachsten Fasern zerlegt, davon ausgehen, daß die Gemeinden in erster Linie den Haushalt aus den Einkünften des eigenen Vermögens zu bestreiten haben, und da der unbedeckte „Abgang" in der Hauptsache durch Steuerzuschläge (und sonst durch Abgaben) „zu decken" ist, bleibt für den Kredit als Defizitdeckung deshalb kein Raum, weil die Steuerzuschläge usw. grundsätzlich bis zum vollen Umfange der durch eigene Einnahmen nicht bestrittenen Ausgaben ausgedehnt werden sollen. Sollte der Umfang dieses Steuerbedarfes wegen des Ausmaßes der Pflichtausgaben so groß sein, daß die höheren autonomen Organe usw. zögern, das Maß der Steuerzuschläge zu gewähren (also der eigentliche Defizitfall), dann läge durchaus kein Kreditanlaß vor, sondern eine grundsätzliche Inkongruenz zwischen gesetzlich (formell) auferlegten Aufgaben und zugestandenen Mitteln, welche nur durch eine Abänderung der hier unrichtigen Gesetzgebung oder eine Umgehung bzw. Überwälzung (nicht volle Erfüllung der Pflichtausgaben, Subventionen usw.) beseitigt werden kann oder darf. Wenn hiermit behauptet wird, daß ein Defizit in der ordentlichen Gebarung nicht denkbar ist, so findet das auch in der Wesenheit der Gemeinde und ihrer Zwecke, welchen der Gedanke des Notkredites fremd ist, ihre Begründung. Damit soll jedoch das Vorkommen eines formellen, rein bilanzmäßigen Defizites, begründet in nicht genauer Budgetierung oder in Zwischenfällen und dessen Bedeckung durch eine Art der schwebenden Schulden durchaus nicht in Abrede gestellt werden.

Das eigentliche Geltungsgebiet des Gemeindekredits ist sonach die außerordentliche Gebarung als Investitionsbedeckung und zwar nach zwei Richtungen, in der Hauptsache zur Verteilung der Kosten öffentlicher Bauführungen auf längere Zeitläufte und ferner — in größeren Orten — zwecks Schaffung produktiver Anlagen zur Hebung der Gemeindeeinkünfte.

Was die erste Art des Investitionskredites anbelangt, so kann man wohl geradezu behaupten, daß die wesentlichste Ursache der Gemeindeverschuldung in den Bauten der Volksschulen, sodann der Armen- und Gemeindehäuser, allenfalls auch der Straßen (und hier und da der Wasserleitungen, Kanalisationen, Markthallen, Schlachthäuser usw.) liegt. Bei Schaffung der Gemeinden 1849 und 1862 war deren Ausstattung mit

Digitized by Google

solchen Bauten außerordentlich dürftig, ja nahezu gleich Null. Insbesondere nach Erlassung des Reichsvolksschulgesetzes (1869), welches die Kosten gänzlich auf die Selbstverwaltung verlegte, dann seit dem Ausbau der Straßen und den Reformen im Armenwesen, also insbesondere in den letzten 30 Jahren haben die Gemeinden gewaltige, gewiß in die Milliarden Kronen gehende Investitionen gemacht, welche nahezu durchwegs auf diese Pflichtaufgaben zurückzuführen sind; dagegen sind die Investitionen für produktive Anlagen, welche, wie bemerkt, zumeist nur in gewissen Orten, Städten, Märkten, Industrieorten, Kurgemeinden u. dgl. vorkommen, überhaupt erst in den allerletzten Dezennien häufiger geworden und haben nur stellenweise einen großen Umfang angenommen.

Die Gemeindeordnungen machen eine Unterscheidung in „Darlehen", zu welchen Schuldaufnahmen ohne Pfand und die schwebenden Schulden gehören, und in die bleibende Belastung, zu welcher (neben Reallasten, Servituten usw.) insbesondere die Hypothekarschulden zu zählen sind. Mit Rücksicht auf diese Unterscheidung ziehen sie die Grenzen der Verschuldungsberechtigung, und zwar ziemlich eng, indem (mit gewissen kleinen Ausnahmen) die „bleibende Belastung" grundsätzlich und die Darlehensaufnahme von einem gewissen Ausmaße an (das 1—2fache der Erträgnisse des Gemeindeeigentums) an die Zustimmung höherer Faktoren gebunden ist. Eine vollständig freie Verschuldungsmöglichkeit besteht sonach nur bis zur Höhe der einjährigen Einkünfte aus dem Gemeindeeigentum (nur vereinzelt bis zum 2fachen resp. einem Zusatzbetrag des Ausmaßes der Steuerzuschläge) und zwar in allen Formen, mit Ausnahme der Hypothek und hier und da des Wechsels. (Mit Rücksicht auf das Staatslotto ist die Benutzung dieser Schuldform an die staatliche Bewilligung gebunden.) Auf die Unterscheidung der Zwecke lassen sich die Gemeindeordnungen nicht ein, wohl aber enthalten sie eine Sonderbestimmung hinsichtlich desjenigen Investitionskredites, welcher zu produktiven Anlagen bestimmt ist, indem die Zulässigkeit — unter Voraussetzung der unmittelbaren Produktivität der Anlagen — an eine qualifizierte Abstimmungsmodalität geknüpft wird. Dagegen enthalten die Gemeindeordnungen hinsichtlich der anderen hauptsächlichsten Art des Investitionskredites gar keine Bemerkungen.

Indem die Gemeindeordnungen den Boden des Gemeindekredites so außerordentlich einengten, entsprachen sie der grundsätzlich und zeitgemäß nicht unrichtigen Anschauung, daß die Inanspruchnahme des Kredits für die Gemeinden — die Investitionsfälle ausgenommen, an welche damals wohl niemand dachte — nicht notwendig sei. Dagegen ist die Ansicht

Digitized by Google

eines individualwirtschaftlichen Charakters des Gemeindekredites, welche in der quantitativen Basierung der autonomen Berechtigung zur Schuldaufnahme auf die Erträgnisse des Gemeindeeigentums ihren Ausdruck, und in der Überschätzung des Gemeindevermögens sowie in der Verkennung des gemeinwirtschaftlichen Wesens der Gemeinde ihre Erklärung findet, falsch. Ferner ist die Zulässigkeit des Investitionskredits zur Schaffung produktiver Anlagen durch den Wortlaut der Gemeindeordnungen zu eng bemessen, indem diese nur individualwirtschaftlich produktive Anlagen im Auge haben, während es ebenso und noch mehr auf gemeinwirtschaftliche Produktivität ankommen soll. Überdies sind die Bestimmungen der Gemeindeordnungen deshalb als lückenhaft zu bezeichnen, weil sie — als Gegenstück zum Grundsatze von der Beschränktheit des Gemeindekredites überhaupt, und von der Kreditbenützung zu „zunächst" produktiven Anlagen — keine Bestimmungen über die gemeinwirtschaftlichen Investitionen enthalten. Sie kennen, mit einem Worte, (abgesehen von der sachlichen Normierung der Zulässigkeit des Investitionskredits für produktive Anlage auf das „zunächst produktive") nur eine Kompetenzabgrenzung, indem sie die autonome Sphäre des Gemeindekredits individualwirtschaftlich aufgefaßt, quantitativ bestimmten, überdies formell einschränkten und jede quantitativ nennenswerte Inanspruchnahme des Kredits (bei vermögenslosen Gemeinden jede) an die Bewilligung durch höhere Faktoren knüpften. Damit ist selbstverständlich keine organische und in das Wesen eindringende Gesetzgebung erfolgt, vielmehr nur an Stelle des autonomen Gemeindebeschlusses das freie Belieben der höheren Faktoren gesetzt worden. Diese haben es sonach in der Gewalt, die Inanspruchnahme des Kredits zu produktiven Kapitalsanlagen nach ihrem eigenen Belieben zu reglementieren, und auch dessen Inanspruchnahme zu Investitionen für öffentliche Anlagen zu beeinflussen. Diese Beeinflussung im letztgenannten Sinne, d. h. die Bewilligung oder Verweigerung von Anleihen zu Bauten von Schulen, Straßen, Amtsgebäuden usw. kann grundsätzlich nur eine Formalität sein, wenn diese Ausgaben Pflichtaufgaben entsprechen und wenn die Herstellung in Ausführung eines anderseitigen Beschlusses und prinzipiell im Kreditwege erfolgen muß. Wozu hier eine höhere Bewilligung einzutreten habe, wenn diese Inanspruchnahme des Kredites naturgemäß eintreten muß, ist nicht einzusehen; es sollte vielmehr diese Inanspruchnahme des Kredits schon in den betreffenden Verwaltungsgesetzen vorgesehen sein. Kurzum es müßte an Stelle einer Kompetenzgesetzgebung eine sachliche Kreditgesetzgebung treten, welche in erster Linie die Kredite

Digitized by Google

für öffentliche Investitionen mit Beziehung auf bestimmte Aufgaben zu regeln hätte.

Die individualwirtschaftliche Auffassung des Gemeindekredits, namentlich auch für Verwaltungsanlagen hat auch auf die Aufnahmeformen der Gemeindeschulden eingewirkt. Da Rentenformen nur bei großen Beträgen verwendbar sind, bleibt nichts andres übrig als Schuldscheine, Wechsel und Hypotheken. Da ferner eine öffentlich-rechtliche Organisierung des Gemeindekredits nur in einzelnen Ländern durch entsprechende Abteilungen von Landesbanken erfolgt ist, erübrigt in allen übrigen Fällen, d. i. der weitaus größeren Masse, nichts andres als die Schuldaufnahmen bei Sparkassen, Raiffeisenkassen, Pfarrarmeninstituten, Einzelpersonen usw. gegen Schuldschein, zumeist auf Annuitäten und oft auf Hypothek, d. h. die gewöhnliche Form des Individualkredits. Wenn man bedenkt, daß diese unbeholfenen, oft kostspieligen Formen — deren Unverwendbarkeit manche Gemeinden veranlassen, große Anlagen im Wege übermäßiger Anspannung der Zuschläge in kurzer Zeit zu bezahlen — für alle die enormen Beträge angewendet wurden, welche für die Schul-, Armen-, Gemeindehaus-, Straßenbauten usw. in den letzten Jahren aufgebracht werden mußten, dann kann man der Landes- und Staatsgesetzgebung dieser Dezennien den Vorwurf nicht ersparen, das Wesen, die Formen, Aufgaben und Aufnahmsarten des Gemeindekredites nicht verstanden oder zum mindesten vernachlässigt zu haben. Eine weitsichtige Gesetzgebung müßte bei großen Verwaltungsgesetzen wie z. B. dem Reichsvolksschulgesetze u. a. die Notwendigkeit der baulichen Investitionen voraussetzend, hierfür Kreditformen schaffen, welche dem gemeinwirtschaftlichen Charakter entsprechen, z. B. eine öffentliche „Schulrente" einführen, welche jede Gemeinde für diesen gesetzlichen Zweck in Anspruch nehmen dürfte und deren Rückzahlung und Verzinsung automatisch im Wege der Steuerzuschlagseinhebung erfolgen könnte u. dergl. m.

Auch auf diesem Gebiete möge eben nicht vergessen werden, daß die Ursachen des Gemeindekredites ebenso sehr in die einheitliche staatliche Verwaltungssphäre wie in die autonom-spezielle hineinreichen, und daß die Verbindung des Gemeindekredits mit dem öffentlichen Kredit überhaupt nicht außer acht gelassen werden darf.

Digitized by Google

Das Intereſſe als Grundlage der Gemeindebeſteuerung.

Von

Stadtrat **Dr. jur. Walter Boldt**
in Dortmund.

Digitized by Google

Digitized by Google

Die Durchführung der vielseitigen Aufgaben, welche die deutschen Gemeinden zu erfüllen haben, erfordert bedeutende finanzielle Aufwendungen. Nur wenige kleinere Gemeinden sind in der Lage diese Aufwendungen lediglich durch Einnahmen aus dem eigenen Vermögen der Gemeinden zu decken. Das Vermögen dieser bevorzugten Gemeinden besteht hauptsächlich aus Grundbesitz, insbesondere größeren Forsten mit erheblichen Erträgen, welche die Gemeinden von alters her besitzen. Auch in zahlreichen großen Gemeinden haben die Einnahmen aus eigenem Vermögen der Gemeinden eine erhebliche Bedeutung für den Gemeindehaushalt. Zu diesen Einnahmen gehören insbesondere die Einnahmen aus den Betriebsanstalten der Gemeinden, wie Wasserwerken, Gasanstalten, Elektrizitätswerken und Straßenbahnen. Diese Einnahmen liefern neben den erforderlichen Beträgen für die Verzinsung und Tilgung des in den genannten Gemeindeanstalten angelegten Kapitals meist noch erhebliche Überschüsse für die sonstigen Aufwendungen der Gemeinden. In großen Gemeinden reichen diese Überschüsse aber niemals aus, um den Geldbedarf der Gemeinden zu decken. Zur Deckung dieses Geldbedarfes müssen vielmehr weitere Mittel aus Gebühren und Beiträgen, indirekten und direkten Steuern flüssig gemacht werden. Auf die Einnahmen aus indirekten Steuern, zu denen insbesondere die Hundesteuern, die Biersteuer, die Schankkonzessionssteuer, die Billet- und Lustbarkeitssteuer, die Umsatzsteuer und die Wertzuwachssteuer gehören, soll abgesehen von den beiden letztgenannten Steuern hier nicht eingegangen werden.

Der Hauptsteuerertrag der Gemeinden wird regelmäßig aus den direkten Steuern fließen, zu denen die Einkommensteuer, die Grundsteuer und die Gewerbesteuer gehören. Zur Entscheidung der Frage, wie die obengenannten Gattungen von direkten Steuern im einzelnen zur Deckung der Gemeindeaufwendungen herangezogen werden sollen, wird man prüfen müssen, welchen verschiedenen Zwecken die Ausgaben der Gemeinden im einzelnen dienen.

Digitized by Google

Den Gemeinden sind besonders in Preußen eine Anzahl Aufgaben überwiesen, welche allgemeinen Kulturzwecken dienen, wie die Fürsorge für das Armenwesen, das Unterrichtswesen und für polizeilichen Schutz. Daneben haben besonders die größeren deutschen Gemeinden die verschiedensten Aufgaben freiwillig übernommen, welche allgemeinen Bildungs- und Wohlfahrtszwecken dienen, wie Einrichtung von Bibliotheken und Museen, Errichtung und Förderung von Stadttheatern, Subvention von städtischen Orchestern, Betrieb von Krankenhäusern, Schwimmbädern und sonstigen Badeanstalten. Die zur Erfüllung der vorgenannten Aufgaben erforderlichen Aufwendungen kommen allen Einwohnern gleichmäßig zustatten, und es ist deshalb zu fordern, daß die zur Deckung dieser Aufwendungen erforderlichen Mittel durch eine nach der Leistungsfähigkeit abgestufte Einkommensteuer von allen Bürgern aufgebracht werden, soweit die Kosten dieser Veranstaltungen nicht durch Erhebung von Gebühren für ihre Benutzung gedeckt werden.

Die Gemeinden sind nach dem Preußischen Kommunalabgabengesetz berechtigt für die Benutzung der von ihnen im öffentlichen Interesse unterhaltenen Veranstaltungen Gebühren zu erheben. Diese Gebühren bilden, im Gegensatz zu vertragsmäßigen Vergütungen, ein von der Behörde einseitig festgesetztes *spezielles* Entgelt für die Benutzung einer Einrichtung der Gemeinde. Derartige Benutzungsgebühren sind z. B. Gebühren für die Benutzung der städtischen Badeanstalten, der Krankenhäuser, Kanalisationsanlagen, des Schlachthofes, der öffentlichen Abfuhr des Kehrichts.

Von diesen Benutzungsgebühren sind zu unterscheiden die sogenannten Verwaltungsgebühren, welche die Gemeinden als Entgelt für einzelne spezielle behördliche Handlungen der Gemeindeorgane, welche *im Interesse bestimmter Personen* erfolgen, erheben können. Zu diesen Verwaltungsgebühren gehören insbesondere die sogenannten Baupolizeigebühren für die Genehmigung und Beaufsichtigung von Bauten, ferner die Gebühren für die feuerpolizeiliche Beaufsichtigung von Theatervorstellungen und sonstigen Lustbarkeiten. Um jeder Willkür vorzubeugen, müssen die Gebühren nach im voraus allgemein bestimmten Sätzen und Normen erhoben werden.

Ein großer Teil der Gemeindeausgaben kommt ganz oder zum größten Teil den mit der Gemeinde unlösbar verbundenen Objekten, Grund- und Hausbesitz, und den mit der Gemeinde gleichfalls sehr eng verbundenen Gewerbebetrieben zugute, indem sie den Wert der genannten Objekte erhöhen. Zu den Ausgaben, welche den Wert von Grundbesitz

Digitized by Google

und Gewerbebetrieben erhöhen, gehören in erster Linie die Ausgaben für Anlegung und Unterhaltung von Straßen und sonstigen Verkehrswegen jeder Art, von Kanälen, Aufwendungen für Straßenverbreiterungen und Straßendurchbrüche usw. Auch die Gewerbebetriebe haben von den genannten Aufwendungen, welche die Zugänglichkeit der Gewerbebetriebe und deren Absatz erleichtern, regelmäßig erhebliche Vorteile.

Für den mit der Gemeinde unlösbar verbundenen Grundbesitz bieten die Aufwendungen für die vorgenannten Zwecke dauernde Vorteile, während sie für die Einwohner der Gemeinde, welche nicht zu den Grundbesitzern zählen, oft keine oder doch nur vorübergehende Annehmlichkeiten oder Vorteile bieten.

Soweit einzelne bestimmte Einrichtungen und Veranstaltungen der Gemeinden einem bestimmt begrenzten Kreis unter den Grundbesitzern und Gewerbetreibenden besondere Vorteile bieten, können die betreffenden Interessenten zur Deckung der durch diese Veranstaltungen entstehenden Kosten zu besonderen Beiträgen herangezogen werden. Das Preußische Kommunalabgabengesetz bestimmt hierüber, daß die Gemeinden zur Deckung der Kosten für Herstellung und Unterhaltung von Veranstaltungen, welche durch das öffentliche Interesse erfordert werden, von denjenigen Grundeigentümern und Gewerbetreibenden, denen hierdurch besondere wirtschaftliche Vorteile erwachsen, Beiträge zu den Kosten der Veranstaltungen erheben dürfen.

Die Beiträge können in Preußen also nur von Grundbesitzern und Gewerbetreibenden, Gebühren dagegen von allen, welche die betreffenden Gemeindeeinrichtungen benutzen oder die Tätigkeit der Gemeindebehörden in ihrem Interesse in Anspruch nehmen, erhoben werden. Beiträge können unter anderem für die Herstellung und Unterhaltung von bestimmten Straßen, Plätzen, Kanälen, Hafenanlagen, für Straßenverbreiterungen und Straßendurchbrüche von den Grundeigentümern und Gewerbetreibenden, welche durch diese Anlagen besondere Vorteile haben, erhoben werden.

Die Beiträge werden hiernach für einzelne ganz bestimmte Einrichtungen der Gemeinden von bestimmten Grundbesitzern und Gewerbetreibenden nach Maßgabe der ihnen durch diese Einrichtungen erwachsenden besonderen Vorteile erhoben. Ganz verschieden von diesen Gebühren und Beiträgen, auf die hier nicht näher einzugehen ist, sind die Steuern. Die Steuern der Gemeinden sind wie die Staatssteuern Zwangsbeiträge zur Deckung der erforderlichen finanziellen Aufwendungen der Gemeinden, welche die Gemeinden erheben, ohne im einzelnen ganz spezielle

Digitized by Google

Gegenleistungen für die in Form von Steuern geleisteten Abgaben zu gewähren. Alle Ausgaben der Gemeinden für die Aufwendungen, welche nicht einzelnen Interessenten besondere Vorteile bringen, sondern den Wert des Grundbesitzes und der Gewerbebetriebe im allgemeinen erhöhen, sind durch Realsteuern zu decken, welche Grundbesitz und Gewerbebetrieben nach dem Prinzip des Interesses, von Leistung und Gegenleistung, gleichmäßig aufzuerlegen sind.

Wird der Grundbesitz nach dem Prinzip des Interesses, welches er an den Gemeindeaufwendungen hat, zur Steuer herangezogen, so muß auch der besonders in Hausbesitzerkreisen gegen die Realsteuern oft erhobene Einwand, daß sie die Verschuldung des Grundbesitzes und damit die persönliche Leistungsfähigkeit des Grundbesitzers nicht berücksichtigten, als durchaus hinfällig bezeichnet werden. Denn das verschuldete Grundstück steigt durch die Veranstaltungen der Gemeinde, welche den Wert des Grundbesitzes erhöhen, genau in demselben Verhältnis, wie die danebenliegende ebenso große und gleichwertige schuldenfreie Besitzung. Eine Berücksichtigung der Schulden ist bei einer nach dem Grundsatz der Leistung und Gegenleistung, des Interesses, aufgelegten Realsteuer undenkbar und mit einer Objektbesteuerung überhaupt unvereinbar.

Neben Gründen der Gerechtigkeit führen auch finanzpolitische Erwägungen dazu, insbesondere den Grundbesitz zur Deckung des Fehlbetrages im Gemeindehaushalt heranzuziehen.

Da der Grundbesitz mit der Gemeinde unlösbar verbunden ist, werden die Steuern vom Grundbesitz stets den sichersten Rückhalt für die Deckung der Gemeindeausgaben gewähren. Das trifft schon bei der Gewerbesteuer nicht in dem Maße zu, wie bei der Grundsteuer, weil selbst ein größerer Gewerbebetrieb öfter ohne besondere Schwierigkeiten und mit Vorteil in den Bezirk einer anderen Gemeinde verlegt werden kann. Eine solche vorteilhafte Verlegung wird z. B. dann vorgenommen werden können, wenn eine Fabrik, deren Gebäude modernen Anforderungen nicht mehr entsprechen, auf wertvollem Boden steht, während in einer Nachbargemeinde billiger Boden zum Neubau der Fabrik mit besseren Bahnanschlüssen und Kanalanschluß zur Verfügung steht, so daß die Kosten des Neubaues gegenüber der Preisdifferenz des Bodens und den sonstigen Vorteilen nicht zu hoch ins Gewicht fallen.

In noch viel loserem Zusammenhange als die Gewerbesteuer steht die Einkommensteuer zur Gemeinde. Denn nur das Einkommen, was aus dem im Gemeindebezirk belegenen Grundbesitz und Gewerbebetrieb fließt, kann nach den gesetzlichen Bestimmungen von der Gemeinde dauernd

Digitized by Google

erfaßt werden. Alles andre Einkommen geht der Gemeinde als Besteuerungsobjekt verloren, sobald der Zensit seinen Wohnsitz in eine andre Gemeinde verlegt. Eine Gemeinde, welche sehr hohe Zuschläge zur Einkommensteuer erhebt, wird den Zuzug von besser situierten Personen, welche nicht unbedingt in ihrem Bezirke wohnen müssen, wohl in der Regel sehr verringern und auch oft gutsituierte Personen zur Verlegung ihres Wohnsitzes veranlassen. Ein Fortzug aus dem vorgenannten Grunde kann nicht nur bei Rentiers und Pensionären eintreten, sondern auch bei erwerbstätigen Personen, z. B. hochbesoldeten Fabrikdirektoren usw., da diese auch im Falle der Übersiedelung nach einem andern nicht zu weit entfernten Orte bei den heutigen zahlreichen Eisenbahnverbindungen mit der Bahn und auch mit dem Automobil den Ort ihrer Tätigkeit in der Regel rasch und bequem erreichen können.

Besonders in kleineren und mittleren Gemeinden kann schon der Fortzug einiger wohlhabender Personen recht erhebliche Schwankungen im Gemeindehaushalte und wesentliche Erhöhungen der Steuerzuschläge nach sich ziehen. Die Gemeinden sollten deshalb nicht nur aus Gründen einer gerechten Besteuerung sondern auch mit Rücksicht auf vorstehende Erwägungen die Realsteuern entsprechend zu den Gemeindeausgaben heranziehen und von einer zu hohen Belastung der Einkommensteuer Abstand nehmen.

Das Preußische Kommunalabgabengesetz hat mit Recht bestimmt, daß die Realsteuern mindestens mit den gleichen Zuschlägen zu den Gemeindeausgaben heranzuziehen sind, als die Einkommensteuer. Neben den Grund- und Gewerbesteuern kommt für eine Besteuerung nach dem Interesse noch die Wertzuwachssteuer in Betracht.

Es soll nun zunächst erörtert werden, ob eine nach dem Interesse umzulegende Besteuerung des Grundbesitzes zweckmäßig nach dem Ertrage oder nach dem gemeinen Werte des Grundbesitzes bemessen wird. Hierbei ist zunächst zu erörtern, ob die in Preußen staatlich veranlagten Grund- und Gebäudesteuern einen geeigneten Maßstab für eine nach dem Interesse umzulegende Gemeindebesteuerung bilden.

Die staatliche Grundsteuer ist auf Grund des Gesetzes vom 21. Mai 1861 zu Beginn der 60er Jahre nach der damaligen *Ertragsfähigkeit* der unbebauten Grundstücke und einer ein für allemal festgesetzten Bodenklasseneinteilung normiert worden. Diese Grundsteuer ist daher vollständig starr und unbeweglich und entspricht heute selbst in ein und demselben Gemeindebezirk mit ländlichen Verhältnissen sehr vielfach nicht einmal mehr den *landwirtschaftlichen Erträgen* der einzelnen

Digitized by Google

Grundstücke, da diese sich im Laufe der Jahre infolge veränderter Wirtschaftsverhältnisse, günstiger Meliorationen, neuer Düngemittel usw. oft sehr verschoben haben.

Daß die staatliche Grundsteuer aber in aufblühenden Stadtgemeinden eine völlig ungeeignete Grundlage für die kommunale Besteuerung bietet, kann wohl von keiner Seite bezweifelt werden. Bei dem ungeahnten Aufschwunge, welchen die Verhältnisse in vielen Städten in den letzten Jahrzehnten genommen haben, stehen die ganz geringen staatlichen Grundsteuerbeträge, schon zu den „Erträgen", welche die unbebauten Grundstücke besonders bei gärtnerischer Ausnutzung, bei Vermietungen zu Lagerplätzen usw. abwerfen, in gar keinem Verhältnis. Noch krasser aber tritt es in Erscheinung, wie minimal die staatlich veranlagten Grundsteuerbeträge sind, wenn man berücksichtigt, welche außerordentlichen Wertsteigerungen die Grundstücke in größeren, stark wachsenden Stadtgemeinden in den letzten Jahrzehnten erlangt haben. Grundstücke, bei welchen vor 30—40 Jahren der Morgen nach seinem landwirtschaftlichen Ertrage mit 1000 Mark oder weniger gekauft wurde, werden jetzt in großen aufblühenden Stadtgemeinden mit 2000 bis 4000 Mark pro Ar und noch höher bezahlt. Der Wert des Grund und Bodens ist also hier, da zirka 25 Ar einen Morgen ausmachen, vielfach in den letzten drei Jahrzehnten um das fünfzig- bis hundertfache seines früheren Wertes gestiegen. Selbst die an der Peripherie größerer aufblühender Städte gelegenen, zurzeit nur landwirtschaftlich benutzten Ländereien haben heute wohl nirgends mehr lediglich einen landwirtschaftlichen Wert, sondern gleichzeitig einen diesen erheblich übersteigenden Spekulationswert, welcher umsomehr wächst, je näher die Bebauung dieser Grundstücke rückt.

Daß eine staatliche Grundsteuer, welche den Morgen städtischen Bauterrains im Werte von 100 000 Mark ebenso besteuert, wie einen Morgen Kartoffelland auf dem Dorfe im Werte von 300 Mark, keine geeignete Steuerform für eine nach dem Interesse bemessene kommunale Besteuerung des durch die städtischen Veranstaltungen außerordentlich im Werte gestiegenen unbebauten Bodens bildet, liegt daher auf der Hand. Aber auch eine besondere städtische Ertragssteuer, welche für kürzere Perioden veranlagt würde, könnte keinen geeigneten Maßstab für eine Besteuerung der unbebauten Grundstücke nach dem Interesse in aufblühenden Gemeinden bilden; denn die großen Vorteile, welche der unbebaute Boden durch die städtischen Veranstaltungen erfährt, kommen nicht in den Erträgen des Bodens zum Ausdruck, sondern in den großen Wertsteigerungen,

Digitized by Google

welche der Grund und Boden in aufblühenden Gemeinden durch die städtischen Veranstaltungen erfährt. Für eine Besteuerung des unbebauten Bodens nach dem Interesse kann daher in allen aufblühenden Gemeinden nur der gemeine Wert der Grundstücke einen richtigen Maßstab bilden.

Es soll nun auf die Besteuerung der bebauten Grundstücke eingegangen werden. In Preußen wird die staatliche Gebäudesteuer auf Grund des Gesetzes vom 21. Mai 1861 für Gebäude nebst Hofräumen und kleinen Hausgärten für eine 15jährige Periode nach den durchschnittlichen Mietspreisen veranlagt, welche innerhalb der letzten 10 Jahre vor der laufenden Veranlagungsperiode gezahlt worden sind.

Diese durchschnittlichen Mietspreise werden in den größeren Stadtgemeinden wohl kaum irgendwo den wirklichen heutigen Mietspreisen entsprechen, da hier die Mietspreise wohl überall in den letzten Jahren gegen die obengenannten Durchschnitts-Mietspreise sehr erheblich gestiegen sind. — Ein eventueller zeitweiliger Niedergang des Ertrages der Hausgrundstücke würde bei der staatlichen Gebäudesteuer erst nach einem längeren Zeitraum in Erscheinung treten und dann vielleicht ganz andre Hausbesitzer, als diejenigen, welche in der Zeit des Niederganges verhältnismäßig hohe Gebäudesteuern bezahlen mußten, in der Zeit eines neuen wirtschaftlichen Aufschwunges ganz unbilliger Weise entlasten.

Ferner muß hervorgehoben werden, daß die aus den Wohngebäuden gezogenen Mietspreise vielfach nicht in demselben Verhältnis zu dem Werte der Gebäude und dem tatsächlichen Nutzen, den dieselben ihren Eigentümern abwerfen, stehen. Dies zeigt besonders ein Vergleich des Wertes der Arbeiterhäuser und des aus denselben gezogenen Mietszinses zu dem Werte und den Mietszinsen sogenannter herrschaftlicher Häuser.

Die bei Vermietung von Arbeiterhäusern ausbedungenen Mietspreise werden in der Regel eine erheblich höhere Verzinsung des Wertes der Häuser darstellen, als die Vermietung von herrschaftlichen Häusern abwirft. Dies hat wesentlich darin seinen Grund, daß der Vermieter von Arbeiterhäusern mit häufigeren Mietsausfällen und bei der viel größeren Zahl der Bewohner mit einer erheblich stärkeren Abnutzung und größeren Reparaturen zu rechnen hat, als der Vermieter herrschaftlicher Häuser. Werden nun die Wohnhäuser nach dem Mietswerte bzw. Nutzungswerte besteuert, welcher den obengenannten Umständen nicht Rechnung tragen kann, so werden die Arbeiterhäuser im Verhältnis zu ihrem Werte in der Regel prozentual höher belastet, als die Häuser, welche von den wohlhabenden Klassen bewohnt werden. Eine derartige

Digitized by Google

ungleichmäßige Besteuerung muß schon aus sozialen Rücksichten vermieden werden, zumal vielfach die Arbeiterhäuser auch wenig bemittelten Personen gehören und die höheren Gebäudesteuerbeträge auch oft durch Erhöhung der Mieten auf die Mieter überwälzt werden.

Die staatliche Gebäudesteuer zieht die Wohnräume mit 4 % des Nutzungswertes zur Steuer heran, gewerblich benutzte Räume dagegen nur mit 2 %. Diese Unterscheidung entbehrt für die kommunale Besteuerung jeder Begründung, denn es ist durchaus nicht ersichtlich, weshalb ein Hausbesitzer, welcher seine Grundstücke an einen zahlungsfähigen Kaufmann für 3000 Mk. zu Geschäftszwecken vermietet hat, weniger Gebäudesteuer zahlen soll, als der Eigentümer eines Wohnhauses, welcher denselben Betrag vielleicht von zahlreichen Mietern einziehen muß und mehr mit Mietsausfällen zu rechnen hat, als der Vermieter des Geschäftshauses. Von manchen Aufwendungen der Gemeinden, besonders für Verkehrszwecke, z. B. die Asphaltierung einer Geschäftsstraße, werden überdies die Eigentümer von Geschäftshäusern größeren Nutzen ziehen, als die Besitzer von Wohnhäusern. Die Wertsteigerungen pflegen bei starkem Anwachsen der Städte übrigens in den Geschäftsstraßen in der Regel weit höher zu sein, als in Wohnstraßen.

Auch die staatlich veranlagte Gebäudesteuer, welche mit ihren langen Veranlagungsperioden der Entwicklung unserer Städte so wenig zu folgen vermag und die vorgenannten Mängel besitzt, kann daher keine geeignete Grundlage für eine kommunale Besteuerung des Gebäudebesitzes bilden.

Der § 25 des Preußischen Kommunalabgabengesetzes gestattet den Gemeinden ausdrücklich die Einführung besonderer Steuern vom Grundbesitz. Die Umlegung dieser Steuern kann insbesondere erfolgen nach dem Reinertrage bzw. Nutzungswerte eines oder mehrerer Jahre, nach dem Pacht- bzw. Mietswerte oder dem gemeinen Werte der Grundstücke und Gebäude. Liegenschaften, welche durch Festsetzung von Baufluchtlinien in ihrem Werte erhöht worden sind (Bauplätze), können nach Maßgabe dieses höheren Wertes zu einer höheren Steuer als die übrigen Liegenschaften herangezogen werden.

Von den vorgenannten Steuerformen hat sich die Bauplatzsteuer in der Praxis nicht bewährt, da es sehr schwer, wenn nicht unmöglich war, zu bestimmen, welche Werterhöhung ein Terrain durch die Festsetzung von Fluchtlinien erfuhr, weil besonders in der Nähe größerer Städte alles Land zu Bauplätzen geeignet ist und schon Bauplatzwert besitzt, bevor die Fluchtlinien festgesetzt werden. Man hat deshalb die Bauplatzsteuer in Berlin und Malstatt-Burbach, wo dieselbe eingeführt war,

Digitized by Google

schon nach kurzem Bestehen wieder aufgehoben. Die Umlegung einer besonderen Gemeindegrundsteuer nach dem Reinertrage oder dem Nutzungswerte eines oder mehrerer Jahre, nach dem Pachtwerte oder Mietswerte der Grundstücke würde sich dem Prinzip der heutigen staatlichen Grund- und Gebäudesteuer nähern.

Es könnten aber die Fehler dieser staatlichen Steuern einigermaßen vermieden werden, welche nach den früheren Ausführungen bei der Grundsteuer in der Unbeweglichkeit derselben, bei der Gebäudesteuer besonders in der Veranlagung für eine lange 15jährige Periode unter Zugrundelegung der Mietserträge einer weit zurückliegenden Zeit bestehen.

Die kommunalen, nach dem Ertrage oder Nutzungswerte veranlagten Grundsteuern könnten für kurze Perioden veranlagt werden und den steigenden Erträgen des Grundbesitzes in ganz anderer Weise folgen, als die staatlichen Ertragssteuern. Jedoch würde eine derartige häufige Veranlagung von Ertragssteuern außerordentlich umständlich und zeitraubend sein und einen großen Beamtenapparat erfordern. Außerdem ist für aufblühende Stadtgemeinden, wie bereits früher dargelegt, der Ertrag, bzw. der Pachtwert durchaus kein geeigneter Maßstab für die Besteuerung der unbebauten Grundstücke, weil durch eine nach dem Ertrage bemessene Steuer die großen Wertsteigerungen, welche die unbebauten Grundstücke durch das Anwachsen und die Aufwendungen der Städte erlangen, in keiner annähernd ausreichenden Weise steuerlich erfaßt werden.

Es würde hiernach von den im Gesetze erwähnten Besteuerungsformen die Besteuerung nach dem gemeinen Werte der Grundstücke übrig bleiben, zu deren Einführung in den letzten Jahren zahlreiche Gemeinden übergegangen sind.

Das Kommunalabgabengesetz enthält keine Bestimmungen darüber, in welcher Weise der gemeine Wert der Grundstücke festzustellen ist.

Durch die Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts (Entscheidung vom 9. November 1897, Bd. 32, S. 156) ist aber entschieden, daß für die Ermittlung des „gemeinen Wertes" im Sinne des § 25 des Kommunalabgabengesetzes dieselben Grundsätze gelten sollen, wie bei der Anwendung des Preußischen Ergänzungssteuergesetzes.

Mit dem Ausdruck „gemeiner Wert" im Sinne des Ergänzungssteuergesetzes soll der objektive Wert einer Sache bezeichnet werden, d. h. der Wert, den eine Sache nach ihrer objektiven Beschaffenheit für jeden Besitzer hat, im Gegensatz zu dem Affektions- oder Liebhaberwert. Der gemeine Wert soll daher nach den im wirtschaftlichen Verkehr unter normalen Verhältnissen für gleichartige Sachen erzielten Kaufpreisen er-

Digitized by Google

mittelt werden. In der Regel ist daher als gemeiner Wert von Grundstücken deren Verkaufswert anzusehen.

Daß diese Grundsätze für die Feststellung des Begriffs des „gemeinen Wertes" auch für den Gesetzgeber maßgebend waren, geht aus den Kommissionsberichten und den Berichten über die Verhandlungen des Abgeordnetenhauses bei Beratung des Ergänzungssteuergesetzes hervor.

Da in den Städten fast immer ein ziemlich reger Umsatz von bebauten und unbebauten Grundstücken in allen Stadtgegenden stattfindet, macht es dort keine besondere Schwierigkeit, aus den für ähnliche Grundstücke durchschnittlich unter gewöhnlichen Verhältnissen gezahlten Preisen den normalen Kaufpreis bzw. den gemeinen Wert eines bestimmten Grundstücks zu ermitteln.

Die Vorzüge, welche eine kommunale Grundsteuer nach dem gemeinen Wert vor einer Besteuerung der Grundstücke nach dem Ertrage besitzt, sind besonders in folgenden Momenten zu erblicken.

Die Besteuerung des Grundbesitzes nach dem gemeinen Werte ist für eine auf dem Prinzipe von Leistung und Gegenleistung beruhende Steuer viel besser geeignet, wie eine Ertragssteuer, weil in dem Ertrage der Grundstücke das Interesse, welches die Grundstücke an den städtischen Veranstaltungen und dem Aufblühen der Gemeinden haben, nicht in derselben richtigen Weise zum Ausdruck kommt, wie in dem gemeinen Wert und den Steigerungen, welcher dieser Wert durch die Veranstaltungen der Gemeinde erfährt. Dies gilt besonders für unbebaute Grundstücke, aber auch für bebaute Grundstücke. Denn ein Grundstück in einer guten Geschäftsstraße, welches mit einem alten minderwertigen Wohnhause bebaut ist, wird durch eine von der Stadt vorgenommene kostspielige Verbreiterung dieser Straße nach Verhältnis seiner Größe und Straßenfrontlänge in derselben Weise im Werte erhöht, wie ein daneben liegendes modernes Geschäftshaus. Das gleiche Interesse an den städtischen Aufwendungen für die Straßenverbreiterung wird aber in den Erträgen beider Grundstücke nach der Straßenverbreiterung nicht in Erscheinung treten; die Erträge des Geschäftshauses werden durch die Straßenverbreiterung infolge der besseren Zugänglichkeit des Geschäftes und seiner Schaufenster in der Regel erheblich gesteigert werden, der Ertrag des alten Wohnhauses wird aber durch die Straßenverbreiterung keineswegs in nennenswerter Weise gehoben werden.

Der Ertrag von bebauten Grundstücken wird auch oft von subjektiven Momenten abhängig sein, die mit der Ertragsfähigkeit eines Gebäudes nichts zu tun haben. Es wird z. B. ein Hausbesitzer, der die Instand-

Digitized by Google

haltung ſeines Hauſes vernachläſſigt, einen viel geringeren Ertrag aus demſelben ziehen, als der Eigentümer eines gleichwertigen Hauſes in derſelben Lage, welcher für die ordnungsmäßige Inſtandhaltung ſeines Hauſes Sorge trägt. An den ſtädtiſchen Veranſtaltungen, welche die Werte in der betreffenden Stadtgegend erhöhen, haben aber beide Grundeigentümer das gleiche Intereſſe. Die Grundſteuer nach dem gemeinen Werte iſt daher zu einer nach dem Prinzip des Intereſſes umgelegten Grundſteuer auch für bebaute Grundſtücke weit beſſer geeignet als eine Ertragsſteuer, weil der gemeine Wert ein viel objektiveres und gleichmäßigeres Beſteuerungsmerkmal bildet, als der Ertrag, welcher oft von ſubjektiven Momenten abhängig iſt und größeren Schwankungen unterliegt, wie der gemeine Wert.

Nach dem Preußiſchen Kommunalabgabengeſetz und den hierzu erlaſſenen Ausführungsvorſchriften iſt auch im Falle der Einführung der Steuer nach dem gemeinen Wert die Feſtſtellung des Geſamtſteuerbetrages, welcher vom Grundbeſitz aufzubringen iſt, durch Feſtſetzung eines Zuſchlages zur ſtaatlich veranlagten Grund- und Gebäudeſteuer zu beſtimmen. Der hiernach feſtgeſtellte Geſamtbetrag der dem Grundbeſitz auferlegten Steuern wird dann auf Grund eines einfachen Rechenexempels auf die einzelnen ſteuerpflichtigen Grundſtücke nach ihrem gemeinen Werte verteilt. Durch die Grundſteuer nach dem gemeinen Wert wird daher in der Regel nicht ein Plus an Steuern erzielt, ſondern nur eine anderweitige gerechtere Verteilung der Grundſteuer.

Durch die bedeutenden Mehrerträge, welche die Grundſteuer nach dem gemeinen Werte gegenüber den Zuſchlägen zur ſtaatlich veranlagten Grundſteuer bei unbebauten Grundſtücken gewährt, werden die Wohnhäuſer ſteuerlich entlaſtet. Dieſe ſteuerliche Entlaſtung iſt größer bei den Gebäuden, welche von den unbemittelten Klaſſen bewohnt werden, als bei beſſeren Wohnhäuſern, welche letzteren, wie vorher ausgeführt, durch die ſtaatliche Gebäudeſteuer im Verhältnis zu ihrem Werte ungerechterweiſe prozentual niedriger belaſtet werden, als die Wohnhäuſer der unbemittelten Klaſſen. Die Wertſteuer vermeidet ferner die mit einer Beſteuerung nach dem Intereſſe im direkten Widerſpruch ſtehende Begünſtigung, welche die ſtaatliche Gebäudeſteuer den gewerblich benutzten Gebäuden dadurch zuteil werden läßt, daß ſie dieſelben nur mit 2 % des Nutzungswertes, Wohngebäude dagegen mit 4 % des Nutzungswertes zur Gebäudeſteuer heranzieht.

Die Erwartung, daß die Grundſteuer nach dem gemeinen Wert die Grundſtücksſpekulanten und Urbeſitzer in weitgehendem Maße veranlaſſen

Digitized by Google

würde, von der in großen Städten oft beobachteten Zurückhaltung baureifer Grundstücke vom Verkauf Abstand zu nehmen, hat sich nur in geringem Maße verwirklicht. Die Mehrgewinne, welche die Grundbesitzer bei dem ständigen Steigen der Bodenpreise in den meisten großen Städten durch Zurückhaltung baureifer Grundstücke vom Verkaufe erzielen, sind meist so erheblich, daß die Grundbesitzer sich durch den verhältnismäßig geringen Steuersatz, der 3 ‰ selten übersteigt, nicht bestimmen lassen, ihre Grundstücke früher zu veräußern, als sie dieselben für „reif" zum Verkauf halten.

Auch die Maßregel, von unbebauten Grundstücken, doppelt so hohe Grundsteuersätze zu erheben, als von bebauten Grundstücken, welche in manchen Gemeinden eingeführt ist, hat wenig dazu beigetragen, daß die Grundbesitzer eine Zurückhaltung ihrer Grundstücke aufgeben, wenn sie dieselbe für vorteilhaft hielten. Der „Lückenbau", welchen man auch nach Einführung der Grundsteuer nach dem gemeinen Wert in zahlreichen großen Städten sieht, zeigt, daß zahlreiche Grundbesitzer ihre baureifen Grundstücke entweder nicht veräußern oder weit höhere Preise für dieselben fordern als üblich, so daß der Baulustige benachbarte Grundstücke, für welche normale Preise gefordert werden, erwerben muß, wenn er in der betreffenden Gegend bauen will. Es wären bedeutend kräftigere steuerliche und andere Maßregeln notwendig, um vielen Grundbesitzern das gemeinschädliche Zurückhalten baureifer Grundstücke im Interesse höherer Gewinnerzielung zu verleiden, als die heutige Gestaltung der Grundsteuer nach dem gemeinen Wert. Auf derartige steuerliche Maßregeln ist in der Behandlung der Frage der Wertzuwachssteuer noch später eingegangen.

Ich will nun noch auf einen Einwand eingehen, der in Dortmund und anderwärts von den Gegnern gegen die Wertsteuer erhoben worden ist. Es gibt in Dortmund auch im engeren Stadtgebiete eine Anzahl Häuser, zu welchen größere Gärten gehören. Man hat nun behauptet, daß die Gartenbesitzer durch die Steuer nach dem gemeinen Wert voraussichtlich veranlaßt würden, ihre Gärten zu Bauzwecken zu verkaufen, was aus ästhetischen und hygienischen Rücksichten sehr zu bedauern wäre. Dieser Einwand gegen die Steuer muß als hinfällig bezeichnet werden, was aus folgenden Erwägungen hervorgeht.

Einem Hausbesitzer, welcher neben seiner Wohnung ein größeres bebauungsfähiges Terrain, z. B. im Werte von 60 000 Mk. als Hausgarten benutzt, kostet diese Annehmlichkeit nur unter Berücksichtigung des Zinsverlustes und unter Außerachtlassung der Instandhaltungskosten jährlich mindestens 2400 Mk. Diese Unterhaltungskosten würden sich bei

Digitized by Google

Erhebung einer Wertsteuer von 3 %o nur um jährlich 180 Mk. erhöhen. Man wird daher wohl schwerlich annehmen können, daß diese geringe Mehrausgabe einen verständigen Menschen zum Verkaufe des Gartens veranlassen wird, der sich sonst die sehr erheblichen Kosten, welche der Besitz eines größeren Gartens bei teuren Bodenverhältnissen verursacht, leisten kann und will.

Die Erfahrung hat gezeigt, daß in Dortmund, wo die Grundsteuer nach dem gemeinen Wert jetzt zehn Jahre in Kraft ist, noch kein Garten in wertvollerer Stadtlage infolge der höheren Besteuerung verschwunden und als Bauterrain verwertet worden ist, wodurch die vorstehend vertretene Ansicht voll bestätigt wird.

Vor Einführung der Wertsteuer wurde von den Grundinteressenten oft geltend gemacht, daß dieselbe Tausende von Einsprüchen und zahllose Klagen zur Folge haben würde, weil die Veranlagungsbehörden geneigt sein würden, den gemeinen Wert allgemein zu überschätzen und die Grundbesitzer sich hierbei nicht beruhigen würden. Auch diese Befürchtungen haben sich als völlig grundlos erwiesen. Die Zahl der Rechtsmittel, welche gegen die Veranlagung zur Grundsteuer nach dem gemeinen Wert eingelegt wurden, ist in Dortmund stets im Verhältnis zur Zahl der Veranlagungen sehr gering gewesen. Der Prozentsatz der gegen die Veranlagung zur Grundsteuer nach dem gemeinen Wert eingelegten Rechtsmittel steht in Dortmund und anderen Städten weit hinter dem Prozentsatz von Rechtsmitteln zurück, welche z. B. durchschnittlich jährlich gegen die Veranlagungen zur Staatseinkommensteuer eingelegt zu werden pflegen.

Es ist nun darauf einzugehen, wie sich die steuerliche Belastung des Grundbesitzes durch die Grundsteuer nach dem gemeinen Wert gegenüber der Belastung durch Erhebung von Zuschlägen zur staatlichen Grund- und Gebäudesteuer verschiebt.

Etwas höher werden die besseren Geschäftshäuser in den Hauptgeschäftsstraßen durch die Steuer nach dem gemeinen Werte herangezogen, da dieselben früher nur die Zuschläge zu 2 Prozent des Nutzungswertes bezahlten. Ebenso müssen aus demselben Grunde auch für ausgedehnte Fabrikgrundstücke jetzt höhere Grundsteuern gezahlt werden als früher, was einer Besteuerung nach dem Interesse durchaus entspricht, da die großen Fabriken auch einen erheblichen Teil der Ausgaben für Bau und Unterhaltung der Straßen, abgesehen von den Ausgaben für Schul- und Armenzwecke, verursachen.

Den erheblichsten Beitrag zur vorgenannten bedeutenden Entlastung der Wohngebäude müssen selbstverständlich die Besitzer der unbebauten

Digitized by Google

Grundstücke liefern und besonders die Eigentümer der aufgeschlossenen wertvollen Bauplätze. Ich möchte an einigen Beispielen zeigen, um welchen Betrag die Steuer nach dem gemeinen Werte die Zuschläge zur Grund- und Gebäudesteuer in einzelnen Fällen übersteigt.

Von einem, in einer Hand befindlichen Grundstückskomplex von 54 Hektar, welche teils in besserer, teils in minderwertiger Gegend liegen, wurde bei einem gemeinen Werte von 2 900 000 Mk. nur 734 Mk. Zuschläge zur Grundsteuer gezahlt, während bei der geltenden Steuer von 3 ‰ des gemeinen Wertes etwa 8 100 Mk. Steuer erhoben werden.

Bei zwei weiteren in einer Hand befindlichen Grundstückskomplexen von etwa 50 Hektar in verschiedenen Lagen der Stadt würden an Zuschlägen zur Grundsteuer 659 Mk. bezw. 678 Mk. erhoben werden, während die Wertsteuer bei beiden Grundstücken je ca. 7 500 Mk. jährlich beträgt.

Bei diesen drei angeführten Grundstückskomplexen, welche zum Teil eine minderwertige Lage haben, müssen also die Eigentümer bei der Steuer nach dem gemeinen Wert etwa den zehnfachen Betrag der Zuschläge zur staatlichen Grundsteuer und zusammen jährlich etwa 21 000 Mk. mehr als bei der alten Besteuerungsform entrichten.

Es soll nun noch das Verhältnis der staatlichen Grundsteuer zur Wertsteuer bei zwei an ausgebauten Straßen liegenden, baulich sehr gut zu verwertenden Grundstücken der inneren Stadt angegeben werden. Das erste betrifft ein ca. 61 Ar großes Grundstück, von welchem bei 200 % Zuschlag 14,24 Mk. Grundsteuer zu zahlen sind, während die Steuer nach dem gemeinen Wert von 439 000 Mk. bei einer Steuer von 3 ‰ jährlich 1317 Mk. beträgt. Das zweite Grundstück ist 40 Ar groß, die Zuschläge zur staatlichen Grundsteuer betragen hier jährlich bei 200 % Zuschlag 2,50 Mk., während die Wertsteuer bei einem gemeinen Werte von ca. 280 000 Mk. jährlich 840 Mk., also etwa das 330fache des Zuschlages zur Grundsteuer ausmacht. In Städten, in welchen man dazu übergegangen ist, die unbebauten Grundstücke mit dem doppelten Promillesatze wie die bebauten zur Wertsteuer heranzuziehen, sind die Differenzen zwischen den Zuschlägen zur staatlichen Grundsteuer und der Wertsteuer prozentual noch erheblich höher als in Dortmund, wo bebaute und unbebaute Grundstücke mit dem gleichen Promillesatz zur Grundsteuer nach dem gemeinen Wert herangezogen werden.

Von den Wohnhäusern werden durch die Grundsteuer nach dem gemeinen Wert nur diejenigen höher belastet, welche größere Gärten besitzen, da der gemeine Wert dieser Grundstücke im Verhältnis zum

Digitized by Google

Werte von Wohnhäusern ohne größeren Garten prozentual erheblich höher ist, als der Nutzungswert dieser Hausgrundstücke im Verhältnis zum Nutzungswert von Wohnhäusern ohne größeren Garten.

Alle Wohngebäude ohne größeren Garten werden durch die Grundsteuer nach dem gemeinen Wert infolge der hohen Mehrerträge an Steuern, welche alle unbebauten und die vorgenannten bebauten Grundstücke abwerfen, steuerlich erheblich entlastet. Die Entlastung beträgt in Dortmund bei besseren Mietshäusern etwa 20—25 %, bei Wohnhäusern, welche von der minderbemittelten Bevölkerung bewohnt werden, etwa 30—40 % des Steuerbetrages, welcher im Falle der Erhebung von Zuschlägen zur staatlich veranlagten Gebäudesteuer zu entrichten wäre. Diese Wirkung muß aus sozialen Rücksichten nur als erfreulich bezeichnet werden.

Die Einführung der Grundsteuer nach dem gemeinen Wert muß hiernach allen Gemeinden, welche nicht vollständig stagnieren, zur Herbeiführung einer gerechten Besteuerung des Grundbesitzes nach dem Prinzip des Interesses dringend empfohlen werden.

Nach dem preußischen KAG. muß die Besteuerung des Gewerbes in Prozenten der vom Staate veranlagten Gewerbesteuer erfolgen, soweit in in den Gemeinden besondere Gewerbesteuern nicht eingeführt sind. Nach § 29 des KAG. ist den Gemeinden die Einführung besonderer Gewerbesteuern gestattet. Die Gewerbesteuern können namentlich bemessen werden nach dem Ertrage des letzten Jahres oder einer Reihe von Jahren, nach dem Wert des Anlagekapitals oder des Anlage- und Betriebskapitals, nach sonstigen Merkmalen für den Umfang des Betriebes oder nach einer Verbindung mehrerer dieser Maßstäbe.

Werden von den Gemeinden Zuschläge zur staatlich veranlagten Gewerbesteuer erhoben, so ist eine verschiedene Abstufung der Gewerbesteuersätze und Prozente zulässig, wenn die einzelnen Gewerbearten in verschiedenem Maße von den Veranstaltungen der Gemeinde Vorteil ziehen oder der Gemeinde Kosten verursachen und ein Ausgleich nicht durch die Erhebung von Gebühren oder Beiträgen oder sonstige Vorausbelastungen der betreffenden Gewerbebetriebe erfolgt.

Den Gemeinden ist hiernach in bezug auf die Erhebung besonderer Gewerbesteuern ein ziemlich weiter Spielraum durch das KAG. eingeräumt worden. Als Maßstab für die Erhebung besonderer Gewerbesteuern ist von den Gemeinden u. a. das Anlage- und Betriebskapital der einzelnen Gewerbebetriebe, die Höhe der von den einzelnen Gewerbebetrieben gezahlten Gehälter und Löhne, der Umsatz und die Kopfzahl der von den einzelnen Gewerbebetrieben beschäftigten Arbeiter angenommen worden.

Digitized by Google

In einer Anzahl von Gemeinden hat man ein gemischtes System für die Veranlagung einer besonderen Gewerbesteuer gewählt, wobei man eine Kombination zwischen dem Ertrage der Gewerbebetriebe und der Kopfzahl der in den Betrieben beschäftigten Arbeiter zum Maßstabe der Besteuerung machte.

Es soll zunächst auf die staatliche Gewerbesteuer eingegangen und erörtert werden, ob sich die bloße Erhebung von Zuschlägen zur staatlichen Gewerbesteuer für eine nach dem Prinzip des Interesses bemessene Kommunal-Besteuerung des Gewerbes eignet.

Die staatliche Veranlagung der Gewerbesteuer erfolgt in vier Klassen, welchen die einzelnen Gewerbebetriebe nach der Höhe ihres Ertrages und dem Werte ihres Anlage- und Betriebskapitals zugewiesen werden. Betriebe, deren Jahresertrag die Summe von 1500 Mk. oder deren Anlage und Betriebskapital die Summe von 3000 Mk. nicht erreicht, bleiben steuerfrei. Die Veranlagung der übrigen Gewerbebetriebe erfolgt in vier Gewerbesteuerklassen. In die Gewerbesteuerklasse IV gehören die Gewerbebetriebe, welche einen Ertrag von 1500 Mk. bis ausschließlich 4000 Mk. erzielt haben oder ein Anlage- und Betriebskapital von 3000 Mk. bis ausschließlich 30 000 Mk. besitzen. Zur Klasse III gehören Gewerbebetriebe mit einem Ertrage von 4000 Mk. bis ausschließlich 20 000 Mk. oder einem Anlage- und Betriebskapital von 30 000 Mk. bis ausschließlich 150 000 Mk. Der Klasse II sind die Gewerbebetriebe zugewiesen, welche einen Ertrag von 20 000 Mk. bis ausschließlich 50 000 Mk. oder ein Anlage- und Betriebskapital von 150 000 Mk. bis ausschließlich 1 000 000 Mk. haben. Zur Klasse I gehören die Gewerbebetriebe mit einem Ertrage von 50 000 Mk. aufwärts oder einem Anlagekapital von einer Million aufwärts. Die Gewerbesteuer beträgt in der Gewerbesteuerklasse I 1 v. H. des Ertrages, wobei zu Steuersätzen veranlagt wird, welche um je 48 Mk. Steuer steigen. In den Gewerbesteuerklassen II—IV erfolgt die Besteuerung nach Mittelsätzen. Die Steuerpflichtigen der einzelnen Steuerklassen II, III und IV bilden nach den Bestimmungen des Gesetzes in jedem Veranlagungsbezirk eine besondere Steuergesellschaft. Die Mitglieder dieser Steuergesellschaften müssen so vielmal den für die einzelnen Gewerbesteuerklassen festgesetzten Mittelsatz aufbringen, als Steuerpflichtige in der einzelnen Gewerbesteuerklasse vorhanden sind. Die Mittelsätze betragen in Klasse IV 16 Mk., in Klasse III 80 Mk. und in Klasse II 300 Mk. Die Mindest- und Höchstsätze der Steuern der einzelnen Gewerbesteuerklassen betragen in Klasse IV 4—36 Mk., in Klasse III 32—192 Mk., in Klasse II 156—480 Mk. Die den Steuerpflichtigen der Gewerbe-

Digitized by Google

steuerklassen II—IV aufzuerlegenden einzelnen Steuersätze sollen 1 % des Ertrages nicht übersteigen.

Es soll nun erörtert werden, ob die Erhebung von Zuschlägen zur staatlich veranlagten Gewerbesteuer einer gerechten kommunalen Besteuerung des Gewerbes nach dem Prinzip des Interesses entspricht. Wie früher hervorgehoben, richtet sich die staatliche Gewerbesteuer nach dem Anlage- und Betriebskapital und den Erträgen, welche die gewerbesteuerpflichtige Unternehmung im letzten Geschäftsjahr erzielt hat. Die staatlich veranlagte Gewerbesteuer soll 1 % dieses Ertrages nicht übersteigen.

Es ist klar, daß die Zuschläge zur staatlichen Gewerbesteuer bei großen Gewerbebetrieben mit zahlreichen Arbeitern vielfach keinen Ausgleich für die Kosten, welche der Gemeinde durch die Arbeiter des Betriebes verursacht werden, bilden können. Die Aufwendungen, welche von Gewerbebetrieben, die eine große Zahl von Arbeitern mit verhältnismäßig geringer Steuerkraft beschäftigen, besonders auf dem Gebiete des Schul-, Armen- und Polizeiwesens verursacht werden, stehen regelmäßig zu dem Betrag, welchen das betr. Werk an Gewerbesteuer in der Gemeinde aufbringt in gar keinem Verhältnis. Die Steuern, welche die von großen Gewerbebetrieben, insbesondere Bergwerken und Fabriken, herangezogenen Arbeiter selbst aufbringen, bieten der Gemeinde niemals ein ausreichendes Äquivalent für die durch die Heranziehung dieser Arbeiter durch die Industriebetriebe verursachten obengenannten Lasten. Nur diejenigen größeren Gewerbebetriebe, welche bei hohen Erträgen verhältnismäßig nicht viel oder nur sehr hoch bezahlte Qualitätsarbeiter beschäftigen, werden durch die von ihnen entrichtete Gewerbesteuer ein ausreichendes Äquivalent für die der Gemeinde durch ihren Gewerbebetrieb verursachten Lasten bieten.

Die staatliche Besteuerung der Gewerbebetriebe nach dem Ertrage des letzten Geschäftsjahres ist für die Gemeinden ferner deshalb sehr bedenklich, weil dieser Ertrag besonders bei industriellen Anlagen großen Schwankungen unterliegt. Ein großes industrielles Unternehmen kann in einem Jahre zu einem Gewerbesteuersatz von vielen Tausend Mark und im nächsten Jahre wegen Ertragslosigkeit zum niedrigsten Steuersatz der Klasse I von 524 Mk. und später bei weiterer Ertragslosigkeit gemäß § 8 des Gewerbesteuergesetzes zum niedrigsten Steuersatz der Gewerbesteuerklasse IV von 4 Mk. zur Gewerbesteuer veranlagt sein. Derartige Schwankungen im Ertrage der Gewerbesteuer sind besonders für Industriestädte doppelt unerträglich, weil die Armenlasten in Jahren

Digitized by Google

mit schlechter wirtschaftlicher Konjunktur nicht ab- sondern zunehmen, während sich außer den Erträgen der staatlichen Gewerbesteuer auch die Erträge der Einkommensteuer sehr verringern.

Die Gemeinden haben auf verschiedene Weise versucht, die Gewerbebetriebe in anderer Weise als bei der staatlichen Gewerbesteuer durch eine anders gestaltete kommunale Gewerbesteuer zur Deckung der Gemeindeausgaben heranzuziehen.

Man hat zunächst das dem Gewerbebetrieb gewidmete Anlage- und Betriebskapital in höherem Maße als bei der staatlichen Gewerbesteuer zum Maßstabe der kommunalen Besteuerung gemacht, indem man bestimmte, daß die Gewerbesteuer mindestens einen gewissen Promillesatz des gewerblichen Anlage- und Betriebskapitals bei großen zur Gewerbesteuerklasse I und II gehörigen Gewerbebetrieben ausmachen müßte. Diese Maßnahme kann nicht als eine geeignete Besteuerungsform für eine nach dem Prinzip des Interesses bemessene kommunale Gewerbesteuer angesehen werden, denn das gewerbliche Anlage- und Betriebskapital bildet durchaus keinen sicheren Maßstab für das Interesse, welches ein einzelner Gewerbebetrieb an den Veranstaltungen der Gemeinde hat, und für die Lasten, welche ein Gewerbebetrieb der Gemeinde verursacht. Als Beispiel für diese Behauptung möchte ich ein großes Bankgeschäft anführen, welches mit einem nach vielen Millionen zählenden Anlage- und Betriebskapital arbeitet, aber in den letzten Jahren infolge ungünstiger Verhältnisse mit geringem Ertrag oder ertraglos gearbeitet hat. Die kommunalen Lasten, die ein solches Bankgeschäft, welches nur eine geringe Zahl von verhältnismäßig gut besoldeten kaufmännischen Angestellten beschäftigt, der Gemeinde verursacht, pflegen ganz minimal zu sein. Ferner ist das Interesse, welches ein solches Bankgeschäft an vielen Aufwendungen der Gemeinde hat, welche anderen Gewerbebetrieben zu gute kommen, verhältnismäßig sehr gering. Ebenso werden Großhandlungen und Importgeschäfte, welche mit großem Anlage- und Betriebskapital arbeiten, aber in den letzten Jahren keine Erträge erzielt haben, an den Veranstaltungen der Gemeinden oft nur ein geringes Interesse haben und den Gemeinden nur minimale Lasten verursachen. Es würde hiernach unbillig sein und dem Prinzip einer Besteuerung nach dem Interesse nicht entsprechen, wenn man Geschäfte der vorgenannten Art, weil sie mit einem hohen Anlage- und Betriebskapital arbeiten, einer verhältnismäßig hohen Gewerbebesteuerung unterwerfen wollte, obwohl sie keine oder geringe Erträge erzielt haben, der Gemeinde keine besonderen Lasten verursachen und an den Veranstaltungen der Gemeinde kein besonderes Interesse haben.

Digitized by Google

Es soll nun erörtert werden, ob der Umsatz eines Geschäftes einen geeigneten Maßstab für eine nach dem Prinzip des Interesses zu bemessende Gewerbesteuer bilden kann. Meines Erachtens bildet auch der Umsatz durchaus keinen Maßstab für das Interesse, welches die Gewerbebetriebe an den Veranstaltungen der Gemeinde haben und für die Lasten, welche sie der Gemeinde verursachen. Als Beispiel führe ich wieder die Bankgeschäfte, Großhandlungen und Importgeschäfte an, welche, wie früher angeführt, an den Veranstaltungen der Gemeinde meist ein relativ geringes Interesse haben und den Gemeinden minimale Lasten verursachen. Der Umsatz von derartigen Geschäften wird aber in der Regel sehr bedeutend sein und oft nach vielen Millionen zählen, dem selbst unter günstigen Verhältnissen ein im Verhältnis zum Umsatz und im Vergleich zu Detailgeschäften nur relativ geringer Ertrag gegenübersteht. Die Waren, welche von Großhandlungen, z. B. Eisengroßhandlungen oder Importgeschäften umgesetzt werden, kommen oft zum größten Teil gar nicht in den Bezirk der Gemeinden, in welchen sich der Sitz des Geschäftes befindet; sie werden vielmehr oft direkt von der Produktionsstätte oder einem Hafenort nach dem Ort befördert, in welchem die betr. Waren gebraucht oder konsumiert werden. Den Gemeinden erwachsen daher durch den Umsatz derartiger Waren oft gar keine Kosten, insbesondere auch nicht für Benutzung bezw. Abnutzung der städtischen Straßen durch einen Transport der Waren. Die Großhandlungen und Importgeschäfte beschäftigen im Verhältnis zu ihrem hohen Umsatze meist nur eine geringe Zahl von relativ gut besoldeten kaufmännischen Angestellten, welche die Lasten, die sie der Gemeinde verursachen, durch ihre eigene Steuerkraft decken. Es erscheint daher mit dem Prinzip der Besteuerung nach dem Interesse nicht vereinbar, eine kommunale Gewerbebesteuerung nach dem Umsatze der Gewerbebetriebe zu bemessen.

Man hat ferner die von den Gewerbebetrieben gezahlten Gehälter und Löhne zum Maßstab einer kommunalen Besteuerung gemacht und die Gewerbesteuer nach dem Verhältnis der Höhe der von den Gewerbebetrieben gezahlten Gehälter und Löhne normiert. Auch dieser Maßstab bildet keine zutreffende Grundlage für die Besteuerung des Gewerbes. Das Interesse, welches die einzelnen Gewerbebetriebe an Veranstaltungen der Gemeinde haben und die Lasten, welche sie der Gemeinde verursachen, entspricht in einer Gemeinde mit verschiedenartigen Gewerbebetrieben keineswegs dem Verhältnis der Höhe der von den einzelnen Gewerbebetrieben gezahlten Gehälter und Löhne. Die Gewerbebetriebe, welche eine geringe Zahl von verhältnismäßig hoch bezahlten Qualitätsarbeitern

Digitized by Google

beschäftigen, verursachen der Gemeinde weit geringere Lasten insbesondere für Schul-, Armen- und Polizeiwesen, als diejenigen Gewerbebetriebe, welche die doppelte Zahl von halb so hoch besoldeten überwiegend ungelernten Arbeitern beschäftigen. Die Inanspruchnahme städtischer Einrichtungen, z. B. der Straßen ist bei Gewerbebetrieben, welche hoch bezahlte Qualitätsarbeiter, z. B. in der Feinmaschinenfabrikation beschäftigen, meist weit geringer als bei Fabriken, welche zahlreiche gering besoldete Arbeiter bei der Herstellung von Roherzeugnissen verwenden. In Hüttenwerken, Zuckerfabriken, Ziegeleien werden z. B. meist neben gelernten auch zahlreiche ungelernte Arbeiter gegen geringe Löhne beschäftigt. Die letztgenannten Betriebe werden insbesondere, soweit sie nicht mit Eisenbahnanschlüssen versehen sind, den Gemeinden durch starke Inanspruchnahme und Abnutzung der städtischen Straßen zur Beförderung großer Lasten erhebliche Aufwendungen verursachen. Die durch die letztgenannten Gewerbebetriebe der Gemeinde verursachten Aufwendungen werden meist viel bedeutender sein als diejenigen Aufwendungen, welche Fabriken verursachen, welche hauptsächlich gelernte Facharbeiter mit hoher Besoldung beschäftigen, wenn die Gesamtsumme der von beiden Gattungen von Fabriken gezahlten Gehälter und Löhne auch die gleiche ist.

Man kann Gewerbebetriebe, welche die Gemeinden durch eine große Arbeiterzahl oder durch besonders starke Inanspruchnahme der städtischen Straßen für schwere Transporte besonders belasten, wie Zuckerfabriken, Ziegeleien, Bauholzgeschäfte usw. dadurch höher besteuern, daß man diese Betriebe mit einem höheren Prozentsatz ihres Ertrages oder der staatlich veranlagten Gewerbesteuer zur kommunalen Gewerbesteuer heranzieht, als andere Betriebe, welche den Gemeinden nicht entsprechende Lasten verursachen. Aber auch eine solche Erhöhung der Prozentsätze der Zuschläge zur staatlichen Gewerbesteuer wird bei vielen Gewerbebetrieben mit geringen Erträgen und niedrigen staatlichen Gewerbesteuersätzen keinen genügenden Ausgleich für die Belastung, die diese Betriebe der Gemeinde verursachen, gewähren. Die Gewerbebetriebe, welche die städtischen Straßen in besonders starker Weise durch Transport großer Lasten in Anspruch nehmen und abnutzen, werden am richtigsten durch Erhebung von besonderen Beiträgen gemäß § 9 des Kommunalabgabengesetzes zu den Kosten der Unterhaltung der Straßen herangezogen.

Es ist nun darauf einzugehen, ob die Kopfzahl der von den Gewerbebetrieben beschäftigten Arbeiter einen geeigneten Maßstab für die Bemessung einer kommunalen Gewerbesteuer bildet. Es ist schon früher ausgeführt worden, daß die Lasten, welche Gewerbebetriebe, die eine

Digitized by Google

größere Arbeiterzahl heranziehen, den Gemeinden in Bezug auf das Schul-, Armen- und Polizeiwesen verursachen, besonders von der Kopfzahl der von diesen Gewerbebetrieben beschäftigten Arbeiter abhängig sind. In Gemeinden, in welchen nur mehrere ganz gleichartige Gewerbebetriebe z. B. mehrere Bergwerke oder mehrere Hüttenwerke vorhanden sind, würde man daher die bloße Kopfzahl der Arbeiter unbedenklich zum Maßstab für die Bemessung der kommunalen Gewerbesteuer machen können, indem man an Stelle der Gewerbesteuer eine Abgabe erhebt, welche in einem vielfachen der Zahl der von den Betrieben beschäftigten Arbeiter besteht.

In den Gemeinden, in welchen eine Anzahl verschiedenartiger Gewerbebetriebe vorhanden ist, was die Regel sein wird, würde eine bloße Kopfsteuer jedoch keinen geeigneten Maßstab für eine kommunale Gewerbesteuer bilden. Würde man in solchen Gemeinden mit zahlreichen verschiedenartigen Betrieben die Kopfzahl der beschäftigten Arbeiter als alleinigen Besteuerungsmaßstab gelten lassen, so würde dieses zur Folge haben, daß glänzend rentierende Gewerbebetriebe mit geringer Arbeiterzahl oft nur einen minimalen Gewerbesteuersatz zu entrichten hätten. Als Beispiel hierfür möchte ich gut rentierende Brauereien anführen, welche eine im Verhältnis zu ihren Erträgen nur geringe Zahl von Arbeitern beschäftigen und die Straßen der Gemeinde durch ihre schweren Bierwagen in erheblichem Maße in Anspruch nehmen und abnutzen. Bei der bloßen Kopfsteuer wird dem Umstand auch gar nicht Rechnung getragen, daß viele Gewerbebetriebe, welche der Stadt erhebliche Lasten verursachen, ihrer Natur nach, viel mehr Arbeitskräfte beschäftigen müssen, als andere Betriebe, in welchen die menschliche Arbeit mehr durch Maschinenarbeit ersetzt werden kann. Selbst bei gleichartigen Gewerbebetrieben ist oft der kapitalkräftige Unternehmer imstande, durch technisch vollkommenere maschinelle Einrichtungen die menschliche Arbeitskraft besser zu verwerten und deshalb weniger Arbeiter zu verwenden, als ein minder kapitalkräftiger Unternehmer. Die angeführten Beispiele zeigen, daß eine *reine* Kopfsteuer, welche auf die in dem Ertrage zum Ausdruck kommende Leistungsfähigkeit der einzelnen Gewerbebetriebe gar keine Rücksicht nimmt, auch in Gemeinden mit zahlreichen gleichartigen Gewerbebetrieben Unbilligkeiten und Härten zur Folge haben kann. Eine reine Kopfsteuer, welche gut rentierende Gewerbebetriebe, die mit einer geringen Arbeiterzahl auskommen können, außerordentlich entlastet, müßte die Kopfsteuersätze sehr hoch normieren, was für weniger rentable Gewerbebetriebe, die eine große Arbeiterzahl beschäftigen müssen, außerordentlich drückend wirken müßte.

Digitized by Google

Die richtigste Art der Besteuerung des Gewerbes in Gemeinden mit verschiedenartigen Gewerbebetrieben bildet eine Kombination zwischen Ertragsteuer und Kopfsteuer. Bei einer solchen Kombination zwischen Ertrag- und Kopfsteuer kann man die gut rentierenden Betriebe, deren Erträge zu den Lasten, welche sie den Gemeinden verursachen und dem Interesse, welches sie an den Gemeindeveranstaltungen haben, in richtigem Verhältnis stehen, durch Zuschläge zur staatlich veranlagten Gewerbesteuer belasten. Diejenigen Gewerbebetriebe, welche eine größere Zahl von Arbeitern beschäftigen, ohne daß ihr Ertrag und die durch denselben bedingte Gewerbesteuer den Gemeinden für die durch die Heranziehung der Arbeiter seitens der Gewerbebetriebe verursachten Lasten einen hinreichenden Ausgleich bietet, müßten subsidär der Gewerbekopfsteuer unterworfen werden. Man könnte diese Betriebe entweder nur der Kopfsteuer unterwerfen, oder für dieselben eine Kombination zwischen Ertrags- und Kopfsteuer einführen. Bei dem ersten Wege würde man bestimmen müssen, daß für den Kopf jedes beschäftigten Arbeiters ein bestimmter Kopfsteuersatz zu zahlen ist, sofern der Gesamtbetrag der hiernach auf den einzelnen Betrieb fallenden Kopfsteuer nicht durch die beschlossenen Zuschläge zu der auf diesen Betrieb entfallenden staatlichen Gewerbesteuer erreicht oder überschritten wird. Im letzteren Falle wären die Zuschläge zur staatlichen Gewerbesteuer zu zahlen. Ein gemischtes System zwischen Ertrags- und Kopfsteuer wäre so zu gestalten, daß man einen bestimmten Kopfsteuersatz pro Arbeiter erhebt, falls die Summe dieser Kopfsteuerbeträge mehr ausmacht als 100 %, d. i. der Satz der staatlich veranlagten Gewerbesteuer. Man müßte dann neben der Kopfsteuer noch die Zuschläge zur staatlich veranlagten Gewerbesteuer erheben, welche über den Satz von 100 % dieser Zuschläge hinaus allgemein im Steuerjahr erhoben werden. Die letztgenannte Form der Besteuerung des Gewerbes entspricht meines Erachtens am besten einer Besteuerung der Gewerbebetriebe nach dem Prinzip des Interesses; sie vernachlässigt aber den Gesichtspunkt der Leistungsfähigkeit, welcher in dem Ertrage der Gewerbebetriebe zum Ausdruck kommt, nicht vollständig, wie es bei einer reinen Kopfsteuer, die die Kopfzahl der Arbeiter als alleinigen Maßstab gelten läßt, der Fall ist.

Man wird in der Regel Gewerbebetriebe von etwa 20—30 Arbeitern aufwärts der Kopfsteuer unterwerfen, falls ihre Besteuerung nach dem Ertrage, den durch sie für die Gemeinde verursachten Lasten, welche eventuell durch die Kopfsteuer gedeckt werden sollen, nicht entspricht. Die Kopfsteuersätze werden je nach Verhältnis der durch die Gewerbebetriebe

Digitized by Google

in den verschiedenen Gemeinden verursachten Aufwendungen und des sonstigen Steuerbedarfs der Gemeinden verschieden hoch festzusetzen sein. In Gemeinden, welche die Kopfsteuer eingeführt haben, variieren die Kopfsteuersätze in der Regel zwischen 6 und 20 Mk. pro Kopf der Arbeiter.

Eine weitere besonders geeignete Steuerform für die Besteuerung nach dem Interesse ist die Wertzuwachssteuer. Die erste Anregung zur Besteuerung des Wertzuwachses ist dem englischen Nationalökonomen John Stuart Mill zu verdanken. In Deutschland trat schon vor mehr als 30 Jahren Adolf Wagner für die Besteuerung des unverdienten Wertzuwachses ein, für welche später die Bodenreformer erfolgreich Propaganda gemacht haben.

Erst im Jahre 1904 ist in der Stadt Frankfurt a. M., die unter Führung ihres Oberbürgermeisters Adickes auf manchen Gebieten der Gemeindeverwaltung vorbildlich war, der Gedanke der Wertzuwachssteuer in die Praxis übersetzt worden. Im Jahre 1905 wurde eine Wertzuwachssteuer in Cöln und Gelsenkirchen eingeführt, 1906 folgten Dortmund und Essen. Inzwischen ist die Wertzuwachssteuer noch in ca. 200 deutschen Gemeinden von ganz verschiedener Größe und in einigen preußischen Landkreisen in Kraft getreten.

Für die Besteuerung des Wertzuwachses sprechen folgende Erwägungen. In allen aufblühenden Städten tritt eine erhebliche Wertsteigerung des Grund und Bodens, sowohl bei unbebautem wie bei bebautem Boden, bei letzterem besonders in Geschäftsstraßen ein. In der Regel tragen die Städte durch ihre Veranstaltungen wie Erschließung der Terrains durch Anlegung von Straßen und neuen Straßenbahnlinien, durch Straßenverbreiterungen, Kanalisationen, Anlegung von Stadtparks usw. wesentlich zur Erhöhung der Grundstückswerte bei. Das Interesse, welches die Grundbesitzer an den vorgenannten Veranstaltungen der Städte haben, kommt zweifellos am deutlichsten in den Wertsteigerungen zum Ausdruck, welche die benachbarten Grundstücke durch diese Veranstaltungen erfahren.

Die Wertsteigerungen der Grundstücke in aufblühenden Städten erfolgen in der Regel ohne jedes Zutun des Grundeigentümers durch die Umwandlung von Kartoffelland in Bauterrain und die starke Steigerung der Bodenwerte in Geschäftsstraßen. Die Wertsteigerungen fließen dem beschränktesten Menschen, der Grundstücke in aufblühenden Gemeinden besitzt, genau in derselben Weise zu, wie dem intelligentesten Grundstücksspekulanten, dem die benachbarten Grundstücke gehören. Die Wertsteigerungen werden daher durch die Veranstaltungen der Städte und die Arbeit der Gesamtheit, d. h. der ganzen Bürgerschaft bewirkt. Es ist

Digitized by Google

daher zur Herbeiführung einer gerechten Besteuerung nach dem Interesse durchaus erforderlich, daß die Grundeigentümer verpflichtet werden, einen Teil von dem unverdienten Wertzuwachs an Grundstücken, welchen sie den Veranstaltungen der Stadt und der Arbeit der ganzen Bürgerschaft verdanken, im Wege der Besteuerung an die Stadtgemeinde abzutreten.

Die Wertzuwachssteuer wird unter Umständen geeignet sein, die Erhebung der im § 9 des Preußischen Kommunalabgabengesetzes vorgesehenen Beiträge zu ersetzen, deren Festsetzung in der Praxis vielfach mit Schwierigkeiten verbunden ist. Es ist z. B. keineswegs einfach zu bestimmen, auf welche Entfernung die Anlegung eines neuen Stadtparkes oder ein Straßendurchbruch den Wert der Grundstücke preissteigernd beeinflußt. Bei einem Verkauf der Grundstücke tritt das Interesse an den städtischen Veranstaltungen durch den Wertzuwachs, den die Grundstücke erfahren, aber in klarster Weise in Erscheinung. Die Wertzuwachssteuer ist selbstverständlich nicht etwa immer geeignet, die Beiträge des Kommunalabgabengesetzes zu ersetzen, besonders nicht bei Grundstücken in Geschäftsstraßen. Denn die Veranstaltungen der Stadt, z. B. Straßendurchbrüche kommen den dadurch dem großen Verkehr erschlossenen Grundstücken gleichmäßig nach der Länge ihrer Straßenfront und ihrem Werte zugute, während die Wertzuwachssteuer sich nach dem Verkaufsgewinn, d. h. nach der Differenz zwischen Erwerbspreis und Veräußerungspreis richtet, welcher bei den einzelnen unter sich gleichwertigen Grundstücken absolut und prozentual sehr verschieden sein kann. Außerdem würden die Grundbesitzer, welche ihre Grundstücke nicht verkaufen, falls man sich wie bisher auf eine indirekte Wertzuwachssteuer beschränkt, ohne die Erhebung von Beiträgen für wertsteigernde Veranstaltungen der Gemeinden oft gar nicht nach Maßgabe ihres Interesses herangezogen werden.

In den Fällen, in welchen Beiträge von den Grundbesitzern für wertsteigernde städtische Veranstaltungen erhoben sind, dürfte es erforderlich sein, die gezahlten Beiträge den Grundbesitzern bei Ermittlung des steuerpflichtigen Wertzuwachses anzurechnen.

Ein besonderer Vorzug der Wertzuwachssteuer liegt darin, daß durch dieselbe auch auswärtige Urbesitzer und Spekulanten, welche Wertzuwachs aus ihren im Stadtbezirk belegenen Grundstücken erzielen, entsprechend zur Deckung der Gemeindeaufwendungen herangezogen werden können. Die auswärts wohnenden Grundstücksspekulanten haben sonst außer den verhältnismäßig geringen Grundsteuerbeträgen an die Stadtgemeinden, in denen sie erfolgreich in Grundstücken spekulieren, nichts zu zahlen. Denn die Gewinne aus gelegentlichen Grundstücksspekulationen gelten als

Digitized by Google

Einkommen aus Kapitalvermögen, welches nach den Bestimmungen des Preußischen Einkommensteuergesetzes der Gemeindebesteuerung in der Wohnsitzgemeinde unterliegt. Der Grundbesitz Auswärtiger in aufblühenden Gemeinden ist oft recht umfangreich, so daß es dringend erwünscht ist, daß die Auswärtigen durch Besteuerung des Wertzuwachses an die Gemeinden, deren Veranstaltungen und Aufblühen sie ihre mühelosen Gewinne verdanken, durch die Besteuerung des Wertzuwachses eine diesem Interesse entsprechende Abgabe zahlen.

Es sollen nun kurz einige Einwände erörtert werden, welche gegen die Wertzuwachssteuer erhoben werden. Auf das beliebte Schlagwort, daß die Wertzuwachssteuer eine Vermögenskonfiskation sei, soll hier nicht näher eingegangen werden. Mit demselben Recht oder Unrecht wie die Wertzuwachssteuer kann jede andre Steuer auch als Vermögenskonfiskation bezeichnet werden.

Etwas ausführlicher ist auf den Einwand einzugehen, daß der Betrag der Wertzuwachssteuer vom Veräußerer auf den Kaufpreis geschlagen würde, und daß hierdurch die Bodenpreise und die Mieten gesteigert würden, während die Steuer den Veräußerer selbst, der den großen Gewinn gemacht hätte, gar nicht träfe. Sollte eine solche Überwälzung der Wertzuwachssteuer möglich sein, so müßte von der Einführung dieser Steuer aus sozialen Gründen unbedingt Abstand genommen werden, zumal der Zweck der Steuer, die Grundeigentümer nach dem Interesse, das sie an den städtischen Veranstaltungen durch die Wertsteigerung ihrer Grundstücke hatten, zu besteuern, im Falle der Überwälzung der Steuer nicht erreicht würde. Der Einwand, daß die Wertzuwachssteuer überwälzt werden würde, wurde besonders oft bei der Agitation gegen die Steuer von den interessierten Gegnern der Steuer selbst erhoben, indem mit der Überwälzung der Steuer gedroht und erklärt wurde, daß unter derselben nur die Mieter zu leiden hätten. Die Vertreter der Wissenschaft von Ricardo bis Wagner erklären, daß eine Steuer, welche auf die Grundrente gelegt werde, nicht abgewälzt werden könnte, vielmehr von dem zu tragen sei, der sie zahlen müßte.

Nachstehende Erwägungen werden zeigen, daß die Überwälzung der Wertzuwachssteuer, besonders der höheren Beträge dieser Steuer der Regel nach nicht möglich ist. Der Preis eines baureifen städtischen Grundstückes wird sich unter normalen Verhältnissen nach der Grundrente richten, welche aus dem Grundstück in bebautem Zustande gezogen werden kann. Der Käufer wird berechnen, welchen Mietspreis er aus dem bebauten Grundstück nach Lage der Mietspreise ziehen kann. Der

Digitized by Google

Preis des zu errichtenden Hauses ist nach der Größe der bebauten Fläche und dem Kubikinhalt des Gebäudes mit ziemlicher Genauigkeit zu berechnen. Wenn nun jemand für einen Bauplatz, der nach der gegenwärtigen Konjunktur zirka 20 000 Mk. kostet, deshalb, weil er an demselben sehr viel verdient hat und daher 4000 Mk. Wertzuwachssteuer zahlen muß, 24 000 Mk. fordert, so wird der Käufer auf den Erwerb dieses Platzes in der Regel verzichten; er wird einen anderen Bauplatz erwerben, dessen Eigentümer zu dem gegenwärtigen Marktpreise verkauft, weil er entweder die Wertzuwachssteuer selbst übernimmt oder wegen geringen Gewinnes keine Wertzuwachssteuer zu zahlen hat. Gerade der Umstand, daß die Wertzuwachssteuer die einzelnen Grundstücksverkäufe, teils gar nicht, teils in ganz verschiedener Höhe belastet, wird die Überwälzung der Steuer und besonders der höheren Wertzuwachssteuerbeträge der Regel nach unmöglich machen.

Bei der Umsatzsteuer, welche alle Grundstücksverkäufe mit den gleichen Prozentsätzen belastet und bei der Kalkulation des Geschäftes wegen ihrer verhältnismäßig geringen Höhe nicht so ins Gewicht fällt, wird eine tatsächliche Überwälzung der Steuer bei steigender Konjunktur meist möglich sein; tatsächlich ist auch die Zahlung der Umsatzsteuer in den Kaufverträgen fast regelmäßig dem Käufer auferlegt.

Hervorgehoben soll hierbei jedoch werden, daß in Dortmund seit dem Inkrafttreten der Wertzuwachssteuer in die Kaufverträge auch häufig die Bestimmung aufgenommen ist, daß die Wertzuwachssteuer vom Käufer getragen wird, worauf die interessierten Gegner der Steuer mit Genugtuung hinweisen. Diese Bestimmung steht aber meines Erachtens nur auf dem Papier, wie auch eine Prüfung der einzelnen Fälle ergeben hat.

Der Verkäufer wird für sein Grundstück regelmäßig den höchsten Preis fordern, den er nach der geltenden Konjunktur irgend bekommen kann; der Käufer wird im ganzen mit den Unkosten nur den Betrag zahlen, von welchem er eine angemessene Verzinsung bei Ausnutzung des Grundstücks erzielen kann; übernimmt er daher neben dem Kaufpreise einen höheren Betrag an Wertzuwachssteuer, so ist ihm das Grundstück den Kaufpreis plus der Wertzuwachssteuer wert. In diesem Falle hätte der Verkäufer aber den Kaufpreis um den Betrag der Wertzuwachssteuer erhöht und diesen Mehrbetrag gleichfalls in seine Tasche gesteckt, wenn die Wertzuwachssteuer nicht bestände.

Hiernach werden bei allen Verkäufen von unbebauten baureifen Grundstücken auch nach Einführung der Wertzuwachssteuer unter normalen

Digitized by Google

Verhältnissen die Konjunktur und Angebot und Nachfrage den Kaufpreis zweifellos ebenso bestimmen wie bisher.

Bei den noch nicht baureifen Grundstücken werden die Preise sich ebenso nach der Konjunktur richten wie bei baureifen Grundstücken, ohne Rücksicht darauf, ob Wertzuwachssteuer zu zahlen ist oder nicht; nur wird bei den noch nicht baureifen Grundstücken die Steigerung der Bodenpreise ungleichmäßiger und sprunghafter sein als bei baureifen Grundstücken, je nach dem Vertrauen, welches einzelne Spekulanten zu der baldigen kaulichen Erschließung und Entwicklung eines Stadtbezirks haben. Hier wird der Käufer für den Erwerb des Terrains eine Summe zahlen, welche er nach seiner Kalkulation durch späteren Wiederverkauf mit Zinsen und entsprechendem Gewinn wiederzuerhalten erwartet.

Ob in der Kaufsumme der Kaufpreis *plus* Wertzuwachssteuer oder *nur* der Kaufpreis enthalten, ist für den Käufer vollständig gleichgültig. Der Verkäufer würde auch hier bei nicht baureifen Grundstücken wohl zweifellos einen um den Betrag der Wertzuwachssteuer erhöhten Kaufpreis fordern, wenn er annehmen kann, daß dem Käufer sein Grundstück so viel wert ist, da jeder Verkäufer aus seinem Grundstück stets einen so hohen Kaufpreis herauszuschlagen suchen wird, als die Konjunktur nur irgend zuläßt. Verkäufer, die *weniger* fordern als zu bekommen ist, wird es nirgends geben. Der Unterschied liegt nur darin, daß der Betrag der Wertzuwachssteuer im ersten Falle der Gemeinde, also der Allgemeinheit zufließt, im zweiten Falle dem Verkäufer. Wenn ein Verkäufer die Empfindung hat, daß er die Steuer überwälzt habe, wenn eine entsprechende Bestimmung im Kaufvertrage auf dem Papier steht, so mag man ihm diese Freude ruhig gönnen.

Offenbar fühlen die Grundstücksinteressenten auch selbst sehr wohl, daß die Wertzuwachssteuer nicht überwälzbar ist, obwohl sie mit der Überwälzung der Steuer drohen und diese als Grund gegen die Steuer geltend machen, indem sie die „armen Mieter" beklagen, welche später unter der Steuer angeblich leiden müßten.

Wäre die Steuer überwälzbar und würden durch dieselbe die Bodenpreise gesteigert, dann wäre der heftige Kampf und die Agitation, welche gerade die interessierten Besitzer unbebauter Grundstücke überall gegen die Steuer in Szene gesetzt haben, wirklich ganz unerklärlich. Die Grundbesitzer würden ja dann durch die Steuer gar nicht benachteiligt, wenn sie dieselbe nicht *endgültig* zu tragen hätten; sie könnten vielmehr zum Teil durch die prophezeite allgemeine Preissteigerung der

Digitized by Google

Grundstücke, welche die Wertzuwachssteuer zur Folge haben soll, noch Vorteile erwarten.

Falls die Überwälzung der Steuer möglich ist, wäre doch auch die Behauptung, daß die Wertzuwachssteuer eine Vermögenskonfiskation für die jetzigen Grundeigentümer bedeute usw., ganz unlogisch.

Die Heftigkeit der Agitation, mit welcher gerade die Besitzer unbebauter Grundstücke überall gegen die Steuer vorgehen, läßt vielmehr klar erkennen, daß sie sehr wohl empfinden, daß die Wertzuwachssteuer nicht überwälzbar ist; denn die Grundstücksinteressenten sind doch wohl nicht so edel, daß sie in eine solche Erregung geraten, weil sie nur die Börse eines Dritten, des „armen Mieter", vor einer Erleichterung bewahren wollen. Es wäre auch sehr merkwürdig, wenn dieser Edelmut erst jetzt zum Durchbruch käme, wo es sich um die Besteuerung des Wertzuwachses handelt, während man von diesem Edelmut bisher niemals etwas bemerkt hat, wenn die Grundbesitzer die Bodenpreise, zum Schaden der Mieter, immer höher trieben.

Gegen die Wertzuwachssteuer wird von den Interessenten ferner häufig der Einwand erhoben, daß dieselbe überflüssig wäre, weil die Grundsteuer nach dem gemeinen Werte und die Umsatzsteuer ihre Funktionen bereits erfüllten; denn die Wertsteigerung, welche die Grundstücke erfahren, würde schon durch die Grundsteuer nach dem gemeinen Werte und die Umsatzsteuer ausreichend getroffen. Diese Einwendungen müssen für hinfällig erachtet werden.

Die Grundsteuer nach dem gemeinen Werte beträgt in den meisten Gemeinden nicht mehr als 3 pro Mille des Wertes. Im Laufe von zehn Jahren werden hiernach im ganzen noch nicht 3 % des durch die gegenwärtige Wertsteigerung erhöhten Wertes des Grundstücks von dem Grundeigentümer gezahlt sein, da in den verflossenen Jahren ja immer nur 3 pro Mille des jeweiligen anfangs viel geringeren Wertes des Grundstücks als Wertzuwachssteuer gezahlt wurden. Im Laufe von zehn Jahren haben aber die Grundeigentümer oft mehrere hundert Prozent an Wertzuwachs in aufblühenden Städten verdient. In solchen Fällen wird die Steuer nach dem gemeinen Werte, welche die Grundbesitzer im Laufe der zehn Jahre bezahlt haben, nur einen ganz geringen Prozentsatz des Wertzuwachses ausmachen, so daß dieser Wertzuwachs durch die Steuer nach dem gemeinen Wert auch nicht annähernd ausreichend erfaßt wird, wie nachfolgendes Beispiel zeigt.

Der Besitzer eines unbebauten Grundstückes, dessen Erwerbspreis unter Berücksichtigung der üblichen Anrechnungen 10 000 Mk. beträgt,

Digitized by Google

verkauft dieses Grundstück nach zehnjähriger Eigentumsdauer für 30 000 Mk. Unter der Voraussetzung, daß der Wert des Grundstücks in der vorgenannten Periode gleichmäßig gestiegen wäre und stets mit dem vollen Werte zur Steuer nach dem gemeinen Werte veranlagt wäre, zahlt der Eigentümer in der zehnjährigen Periode folgende Beträge an Wertsteuer bei einem Satz von 3 pro Mille:

Im	1.	Jahre	von	10 000	Mk.	Wert	30	Mk. Steuer
„	2.	„	„	12 000	„	„	36	„ „
„	3.	„	„	14 000	„	„	42	„ „
„	4.	„	„	16 000	„	„	48	„ „
„	5.	„	„	18 000	„	„	54	„ „
„	6.	„	„	20 000	„	„	60	„ „
„	7.	„	„	22 000	„	„	66	„ „
„	8.	„	„	24 000	„	„	72	„ „
„	9.	„	„	26 000	„	„	78	„ „
„	10.	„	„	28 000	„	„	84	„ „

Summe in 10 Jahren 570 Mk. Steuer,

was 1,9 % des gemeinen Wertes zur Zeit des Verkaufes und 2,85 % des erzielten Wertzuwachses bei einer Wertsteigerung von 200 % ausmacht. Durch die Wertsteuer wird daher ein größerer Konjunkturgewinn nicht annähernd ausreichend getroffen.

Die geringen Sätze der Grundsteuer nach dem gemeinen Werte haben auch die Erwartung vereitelt, daß diese Steuer die Grundstücksspekulation einschränken und die Zurückhaltung baureifer Grundstücke von der Bebauung verhindern oder erschweren würde. Die gegenwärtige Belastung von Bauterrains durch die Grundsteuer nach dem gemeinen Wert ist relativ so gering, daß kapitalkräftige Spekulanten sich durch diese Steuer niemals bestimmen lassen werden ihre Grundstücke zu veräußern, wenn sie dieselben noch nicht für „reif" halten und einen erheblich höheren Veräußerungspreis zu erzielen hoffen, weil dem erwarteten Mehrgewinn gegenüber die Beträge der zu zahlenden Wertsteuer gar nicht ins Gewicht fallen.

Höchstens der weniger kapitalkräftige Spekulant oder Urbesitzer wird durch die heutigen Sätze der Wertsteuer unter Umständen veranlaßt werden, seine Grundstücke zu verkaufen, was wohl oft nur den Effekt haben wird, daß dieselben in die Hände eines kapitalkräftigeren Spekulanten gelangen, der die Grundstücke weiter unbebaut liegen läßt, wenn er hierdurch einen größeren Gewinn zu erzielen hofft.

Digitized by Google

Wollte man durch die Grundsteuer nach dem gemeinen Wert die Spekulation und die Zurückhaltung baureifer Plätze erfolgreich bekämpfen, so müßten für baureife Plätze viel höhere Prozentsätze der Wertsteuer erhoben werden als für die übrigen Terrains. Wenn ein Grundstücksspekulant statt 3 pro Mille 4 % Wertsteuer von einem Grundstücke, das jederzeit bebaut werden kann, als jährliche Abgabe zahlen müßte, so würde ihm die Zurückhaltung eines derartigen Grundstücks wohl mit mehr Erfolg verleidet werden, als bei den jetzigen minimalen Steuersätzen, da er außerdem noch den Zinsverlust zu tragen hat. Der Mehrertrag, welcher durch eine derartige höhere Besteuerung des Wertes der Bauplätze zu erzielen wäre, könnte zur steuerlichen Entlastung des übrigen Grundbesitzes Verwendung finden. Die vorgeschlagene differenzierte Belastung der baureifen Grundstücke ist nach dem Deklarationsgesetz zum Kommunalabgabengesetz vom 24. Juni 1906 (GS. 1906, S. 376) zulässig, da nach diesem Gesetz einzelne Grundstücksarten und Besitzgruppen mit verschiedenen Sätzen zu den Steuern vom Grundbesitz herangezogen werden können.

Ich will nun auf die Umsatzsteuer eingehen, welche die Wertzuwachssteuer angeblich ersetzen soll. Hier ist zunächst hervorzuheben, daß die Umsatzsteuer, welche alle Grundstücke gleichmäßig mit einem verhältnismäßig niedrigen Prozentsatz belastet, regelmäßig in den Kaufverträgen auf den Käufer überwälzt wird. Hier wird die Überwälzung, besonders bei aufsteigender Konjunktur, nicht nur auf dem Papier stehen, sondern sie wird trotz der entgegengesetzten Ansicht mancher Steuertheoretiker tatsächlich erfolgt sein. Die Umsatzsteuer trägt daher bei günstiger Konjunktur nicht der Verkäufer, welcher oft riesige Gewinne an den Grundstücken erzielt hat, sondern in der Regel der Käufer, was durchaus unbillig ist. Die Umsatzsteuer ist überdies eine sehr rohe Steuerform, weil sie keine Rücksicht darauf nimmt, ob ein Grundstück mit Gewinn oder Verlust verkauft wird.

Es ist nun kurz auf die Frage einzugehen, was als steuerpflichtiger Wertzuwachs anzusehen ist.

In dem gegenwärtigen Verkaufswert eines Grundstücks unterscheidet die Wissenschaft und die Praxis der Steuerordnungen drei Bestandteile:

1. Den früheren Erwerbspreis bzw. den an dessen Stelle tretenden früheren gemeinen Wert des Grundstücks;
2. die Werterhöhung des Grundstücks, welche auf Kapitalaufwendungen des Eigentümers für Verbesserungen des Grundstücks zurückzuführen ist;

Digitized by Google

3. den durch sonstige allgemeine Umstände herbeigeführten sogenannten „unverdienten Wertzuwachs". Nur dieser unverdiente Wertzuwachs soll Gegenstand der Besteuerung sein.

In allen Steuerordnungen sind daher fast übereinstimmende Bestimmungen enthalten, nach welchen die Auslagen, welche der Veräußerer für die Verbesserung des Grundstücks aufgewendet hat, dem Erwerbspreis bei der Ermittlung des Wertzuwachses zuzurechnen sind. Zu diesen Aufwendungen gehören in erster Linie die Kosten für Neubauten und Umbauten auf den veräußerten Grundstücken, sowie die Kosten für den Bau von Straßen und Kanälen usw. Die Kosten für Neu- und Umbau werden selbstverständlich dann nicht angerechnet, wenn dieselben durch Zahlungen von Feuerversicherungs-Gesellschaften gedeckt sind.

Bei unbebauten Grundstücken wird dem Veräußerer bei Berechnung des Erwerbspreises in allen Steuerordnungen eine Zinsvergütung von 4—5 % des Erwerbspreises ohne Zinseszinsen angerechnet. Die meisten Steuerordnungen ziehen von dieser Zinsvergütung die Erträge ab, welche der Grundeigentümer und eventuell auch dessen Vorfahren aus der Nutzung des Grundstücks gezogen haben, was durchaus berechtigt erscheint.

Bei der Besprechung der Anrechnung ist mit Rücksicht auf die heutige progressive Gestaltung der Wertzuwachssteuer auf einen sehr wichtigen Punkt hinzuweisen. Sämtliche Steuerordnungen enthalten die Bestimmung, daß alle Anrechnungen dem Erwerbspreis hinzuzurechnen sind. Diese Bestimmung erscheint nur für die Aufwendungen richtig zu sein, welche gleich beim Kauf des Grundstücks zu machen sind, z. B. die Ausgaben für Stempel und Umsatzsteuer. Die übrigen Anrechnungen müßten richtigerweise nicht dem Erwerbspreis hinzugerechnet, sondern vom Verkaufspreise abgezogen werden, wenn man eine richtige Berechnung des vom Grundstück erzielten Wertzuwachses erhalten will.

Die Zinsen, welche während der ganzen Eigentumsdauer laufen, können allenfalls dem Erwerbspreise hinzugerechnet werden. Am richtigsten wäre es, die Hälfte der Zinsen dem Kaufpreis zuzurechnen, die andere Hälfte vom Verkaufspreise abzuziehen.

Durch folgendes Beispiel soll die Richtigkeit der vorstehenden Ausführungen nachgewiesen werden.

Ein Unternehmer hat vor zehn Jahren einen Bauplatz für 5000 Mk. gekauft, worauf ihm 5 % als Ersatz für Stempel usw. und 4 % Zinsen für zehn Jahre gutgerechnet werden. Als Erwerbspreis für das Grundstück kommt daher ein Betrag von 7250 Mk. in Anrechnung. Der Unternehmer setzt im zehnten Jahre der Eigentumsdauer auf das Grundstück

Digitized by Google

ein Haus, welches mit Bauzinsen, Architektenhonorar usw. 45 000 Mk. kostet. Er verkauft das Grundstück zehn Jahre nach dem Erwerb mit dem darauf erbauten Hause für 60 000 Mk.

Nach den Vorschriften aller Steuerordnungen werden bei Ermittlung des Wertzuwachses die vorgenannten Baukosten im Betrage von 45 000 Mk. dem Erwerbspreis des Grundstücks in Höhe von 7250 Mk. zugerechnet, so daß bei Berechnung des Wertzuwachses, den der Veräußerer erzielt hat, von einem fingierten Erwerbspreis von 52 250 Mk. und einem Veräußerungspreis von 60 000 Mk. auszugehen ist. Bei dieser Berechnung ergibt sich ein Wertzuwachs von 7750 Mk., der zwischen 10 und 20 % des Erwerbspreises liegt und mit dem niedrigsten Prozentsatz der Steuerordnungen der Steuer unterliegt. In Essen und Frankfurt a. M. würde die Veräußerung sogar ganz steuerfrei bleiben, weil der Wertzuwachs 20 % bzw. 15 % nicht übersteigt. Nach der Kölner Steuerordnung würde die Steuer, da 10 % des Wertzuwachses in allen Fällen steuerfrei bleiben, nur von einer Wertsteigerung von 2525 Mk. mit dem niedrigsten Prozentsatz der Steuerordnung zu berechnen sein, der dann noch wegen der Länge der Eigentumsdauer zu ermäßigen wäre.

Diese Berechnungsweise kann nicht als zutreffend erachtet werden, denn der Wertzuwachs liegt doch hier zweifellos in dem Gewinne, welchen der Grundeigentümer während der zehnjährigen Eigentumsdauer am unbebauten Grundstück erzielt hat, und von *diesem* Gewinne müßte bei der Berechnung der Wertzuwachssteuer auszugehen sein. Dieser Gewinn wird richtig dadurch ermittelt, daß die Baukosten des Hauses nicht dem Erwerbspreise hinzugerechnet, sondern vom Verkaufspreise abgerechnet werden. Bei der Steuerberechnung ergibt sich dann folgendes Bild:

Erwerbspreis . . .	7 250	Mk.
Veräußerungspreis . .	15 000	„
Wertzuwachs . . .	7 750	Mk.,

das sind 100—110 % des Erwerbspreises. Bei dieser Berechnung ist der Wertzuwachs dann mit einer weit höheren Steuer zu belegen als bei der üblichen Berechnungsweise, die dem tatsächlichen Wertzuwachs-Verhältnis nicht entspricht. Behält man die alte Berechnungsweise in den Steuerordnungen bei, so werden gerade *die* Grundstücksspekulanten oder Urbesitzer, welche große Gewinne erzielt haben, zweifellos bald die Steuer dadurch umgehen, daß sie selbst, anstatt die Grundstücke an Bauunternehmer zu verkaufen, als Bauherren auftreten und ihre Grundstücke erst nach erfolgter Bebauung veräußern, da sie durch diese Maßregel viel Steuer ersparen können.

Digitized by Google

Die Richtigkeit der empfohlenen Berechnungsweise dürfte besonders dann ins Auge fallen, wenn man an die hohen Gewinne denkt, welche die Grundeigentümer an Geschäftsstraßen erzielen. Bei diesen Gewinnen hat das Geschäftshaus, welches der Veräußerer vielleicht vor fünfzehn Jahren auf das Grundstück gesetzt hat, mit der Wertsteigerung gar nichts zu tun, da Geschäftshäuser gewöhnlich in kurzer Zeit unmodern werden und die Gebäude als solche nach einer Reihe von Jahren im Werte nicht gestiegen, sondern gesunken sind.

Die Wertsteigerung beruht bei Grundstücken in Geschäftsstraßen in aufblühenden Städten regelmäßig auf dem sehr gestiegenen Bodenwert und nicht auf einer Steigerung des Gebäudewertes. Von der Steigerung des Bodenwertes kann man aber auch hier nur dadurch ein richtiges Bild erhalten, daß man die vom Verkäufer gezahlten Baukosten des Hauses von dem Veräußerungspreis abrechnet und dieselben nicht dem Erwerbspreise des Bodens hinzurechnet.

Bei der heutigen progressiven Gestaltung der Wertzuwachssteuer ist es durchaus geboten, die Anrechnungen vom Veräußerungspreise abzuziehen, wenn man die Konjunkturgewinne gleichmäßig nach dem Interesse besteuern will.

Es ist zu erwägen, ob man mit Rücksicht auf die Abnutzung der Gebäude nicht eine jährliche Amortisationsquote vom Bauwerte der Gebäude bei Berechnung des Wertzuwachses in Abzug bringen müßte. Diese Amortisationsquote könnte bei Wohngebäuden sehr niedrig, etwa auf $^1/_4$—$^1/_2$ % der Baukosten bemessen werden, während sie bei gewerblichen Gebäuden höher festgesetzt werden müßte. Meines Erachtens wäre die Anrechnung von Amortisationsquoten berechtigt, da die Steuerpflichtigen ja auch bei der Einkommensteuer zu ihren Gunsten mit Recht die Berücksichtigung der Abnutzung der Gebäude als Ertragsminderung beanspruchen. Die geltende Dortmunder Steuerordnung enthält die Bestimmung, daß bei Ziegeleigebäuden, die schnell abnutzen und nach Entnahme des umliegenden Lehms ihren Wert verlieren, bei Berechnung des Wertzuwachses eine jährliche Amortisationsquote von 3 % von den anzurechnenden Baukosten in Abzug zu bringen ist. Die Ausdehnung dieser Bestimmung auf andre Gebäude erscheint zweckmäßig und geboten. Ein ganz altes Wohngebäude oder halbverfallenes Fabrikgebäude hat insbesondere in einer großstädtischen Geschäftsstraße überhaupt keinen Wert mehr, der Wert eines solchen Grundstücks liegt lediglich im Werte des Grund und Bodens.

Bei der Anrechnung von Zinsen für unbebaute Grundstücke ist man in

Digitized by Google

neueren Steuerordnungen zu erheblichen Beschränkungen übergegangen. Die neue Gelsenkirchener Steuerordnung rechnet z. B. nur 2% Zinsen an und höchstens für die Dauer von 20 Jahren. Es sind auch Stimmen laut geworden, welche die Anrechnung von Zinsen für unbebaute Grundstücke ebenso wie für bebaute Grundstücke ganz ausschließen wollen. Durch eine solche Maßregel würde zweifellos der Bodenhandel und die Grundstücksspekulation, welche die Grundstücke kauft um dieselben ablagern zu lassen, erheblich getroffen und eingeschränkt werden, was nur erwünscht erscheint. Andererseits würden durch eine solche Maßregel aber auch solide Bauunternehmer, die ein Bauterrain von Urbesitzern oder Spekulanten erworben haben, um dasselbe in den nächsten Jahren zu bebauen, erheblich geschädigt werden. Man würde bei diesen Bauunternehmern dann oft einen Wertzuwachs herausrechnen müssen, der durch die Zinsen ganz oder fast ganz aufgezehrt worden ist. Mir scheint es deshalb zweckmäßig zu sein, daß im allgemeinen bei unbebauten Grundstücken keine Zinsrechnung gewährt wird, daß aber Bauunternehmern, welche die erworbenen unbebauten Grundstücke zur alsbaldigen Bebauung gekauft haben, etwa auf fünf Jahre eine Anrechnung der Zinsen gewährt wird. Auf diese Weise würde man das solide Baugewerbe mit Recht anders behandeln, als den Grundstücks- oder Bauspekulanten.

Es ist nun darauf einzugehen, wie eine Wertzuwachssteuer zu gestalten ist. Eine Wertzuwachssteuer, die nach dem Interesse bemessen werden soll, das in den Wertsteigerungen der Grundstücke zum Ausdruck kommt, muß selbstverständlich jeden Wertzuwachs gleichmäßig besteuern, ohne Rücksicht darauf, ob es sich um Urbesitz oder Spekulationsgrundstücke handelt, ob die Grundstücke längere oder kürzere Zeit in den Händen der jetzigen Eigentümer gewesen sind. Denn der Urbesitzer hat an den durch die städtischen Veranstaltungen und das Aufblühen der Stadt bewirkten Wertsteigerungen *dasselbe Interesse*, wie der Spekulant, der Besitzer alten Grundbesitzes *dasselbe Interesse*, wie der Eigentümer von Grundbesitz, welcher erst vor kurzer Zeit erworben ist. Der Wertmesser für das Interesse ist in allen Fällen die Höhe der Wertsteigerung und eventuell das Verhältnis der Wertsteigerung zu dem vom Veräußerer für den Erwerb des Grundstückes aufgewendeten Kapital. Der Gewinn von Urbesitzern und Spekulanten, welche unbebaute Grundstücke vor längerer Zeit gekauft haben, wird bei der Veräußerung in der Regel absolut und im Verhältnis zum angelegten Kapital weit höher sein als der Gewinn, der von Grundeigentümern nach kurzer Eigentumsdauer erzielt wird. Ebenso ist der Gewinn, welchen Hausbesitzer in

Digitized by Google

Geschäftsstraßen nach längerer Eigentumsdauer in aufblühenden Städten durch die Citybildung erzielen, in der Regel weit höher als der Gewinn, welcher in diesen Straßen nach kurzer Eigentumsdauer erzielt wird.

Die bisher in Geltung befindlichen kommunalen Wertzuwachssteuerordnungen zeigen, daß eine gleichmäßige Besteuerung nach dem Interesse bisher nirgends stattfindet. In fast allen Steuerordnungen finden sich steuerliche Begünstigungen, welche dem älteren Besitz, besonders bei bebauten Grundstücken zuteil werden und bei näherer Prüfung als ungerecht zu bezeichnen sind.

Eine Ungleichmäßigkeit in der Besteuerung liegt zunächst in den Bestimmungen der Steuerordnungen, welche den Rückbegriff der Steuer auf Wertzuwachs betreffen, welcher vor dem Inkrafttreten der Wertsteuerordnung entstanden ist.

Am mildesten und meines Erachtens ungerechtesten geht in dieser Beziehung die Steuerordnung von Cöln vor. In Cöln wird der Wertzuwachs, welcher vor dem Inkrafttreten der Steuerordnung entstanden ist, freigelassen, da gemäß § 14 der dortigen Steuerordnung an die Stelle des früheren Erwerbspreises der gemeine Wert tritt, welchen das veräußerte Grundstück am 1. April 1905, zur Zeit des Inkrafttretens der Steuerordnung, hatte, falls der frühere Erwerb vor dem Inkrafttreten der Steuerordnung stattgefunden hat. Dem Cölner Beispiel sind nur wenige Gemeinden gefolgt.

Ein andres System, welches in zahlreichen Gemeinden eingeführt ist, besteht darin, daß der Wertzuwachs nicht mehr von der Steuer erfaßt werden soll, welcher vor einem bestimmten, längere oder kürzere Zeit vor dem Inkrafttreten der Steuerordnung zurückliegenden Termine entstanden ist. An die Stelle des Erwerbspreises tritt bei Berechnung des Wertzuwachses nach den Bestimmungen dieser Steuerordnungen der gemeine Wert, den das Grundstück an dem festgesetzten Termin hatte.

Nach diesem System ist der Termin, von dem ab der Wertzuwachs besteuert werden soll, festgesetzt worden:

In Breslau	auf den	1.	April	1895
„ Linden	„ „	1.	„	1885
„ Kiel	„ „	1.	„	1900
„ Magdeburg	„ „	1.	„	1904
„ Barmen	„ „	1.	„	1895
„ Duisburg	„ „	1.	Januar	1900

Es soll zunächst auf die Bestimmungen der Cölner Steuerordnung eingegangen werden.

Digitized by Google

Nach der Bestimmung der Cölner Steuerordnung haben die Eigentümer zweier gleichwertiger Grundstücke, welche ihre Grundstücke gleichzeitig zu demselben Preise verkaufen, denselben Betrag an Wertzuwachssteuer, oder auch keine Steuer zu entrichten, ohne Rücksicht darauf, ob der eine Grundeigentümer nach 25jähriger Eigentumsdauer 580 000 Mk., der andre Grundeigentümer nach zweijähriger Eigentumsdauer 60 000 Mk. verdient hat. Folgendes Beispiel soll dies näher erläutern. Es soll angenommen werden, daß zwei nebeneinander liegende gleichwertige Grundstücke, von denen das eine vor 25 Jahren für 10 000 Mk., das andre vor zwei Jahren für 500 000 Mk. erworben ist, kurz nach dem Inkrafttreten der Steuerordnung für 600 000 Mk. veräußert werden. Der gemeine Wert, welcher nach der Cölner Steuerordnung an die Stelle des früheren Kaufpreises tritt, soll auf 550 000 Mk. festgesetzt sein. Die Berechnung der Wertzuwachssteuer ergibt nun für beide Verkäufer, unter Außerachtlassung etwaiger Anrechnungen, folgendes gleichmäßige Resultat:

Fingierter Kaufpreis	550 000 Mk.
Verkaufspreis	600 000 „
Wertzuwachs	50 000 Mk.

Der Wertzuwachs liegt hiernach unter 10 % des fingierten Erwerbspreises. Die vorstehende Veräußerung bleibt also sowohl für den Grundbesitzer, welcher unter Berücksichtigung von Zinsverlusten für 25 Jahre ca. 580 000 Mk. an dem Grundstück verdient hat, wie für den Grundstücksbesitzer, welcher unter Berücksichtigung von Zinsverlusten für zwei Jahre ca. 60 000 Mk. an dem Grundstück verdient hat, steuerfrei. Wäre der gemeine Wert des Grundstücks zur Zeit des Inkrafttretens der Steuerordnung auf 500 000 Mk. festgesetzt worden, so würde sich die Berechnung der Steuer für beide Fälle unter Außerachtlassung etwaiger Anrechnungen folgendermaßen gestalten:

Fingierter Kaufpreis	500 000 Mk.
Verkaufspreis	600 000 „
Wertzuwachs	100 000 „

Die Wertsteigerung liegt zwischen 10 und 20 % und bedingt nach den Prinzipalsätzen der Cölner Steuerordnung für beide Verkäufer, von denen der eine tatsächlich ca. 580 000 Mk., der andere ca. 60 000 Mk. verdient hat, da 10 % des Wertzuwachses ganz steuerfrei bleiben, gleichmäßig 5000 Mk. Steuer.

Für Städte, welche bei Einführung der Wertzuwachssteuer am Anfang ihrer Entwicklung stehen, in denen der unbebaute Boden im wesentlichen landwirtschaftlichen Wert hat, ist das Cölner System zweckmäßig,

Digitized by Google

nicht aber für aufstrebende größere Städte und besonders nicht für eine so mächtig aufblühende Stadt wie die rheinische Metropole Cöln mit bald ½ Million Einwohnern.

Die vorstehenden Beispiele zeigen, daß das Cölner System der Forderung einer gleichmäßigen Besteuerung des Wertzuwachses nach dem Interesse in keiner Weise entspricht, daß es vielmehr willkürlich und ungerecht wirkt, und den Ertrag der Wertzuwachssteuer außerordentlich beeinträchtigt.

Die Fehler des Cölner Systems wiederholen sich, wenn auch in schwächerem Maße, bei den Steuerordnungen, welche den Wertzuwachs steuerfrei lassen, welcher bis zu einem bestimmten, kürzere oder längere Zeit vor dem Inkrafttreten der Steuerordnung zurückliegenden Zeitpunkt entstanden ist. Die Steuerordnungen wirken umso ungerechter und ungleichmäßiger, je weniger sie in großen aufstrebenden Städten zurückgreifen, da in diesen Städten schon überall seit längerer Zeit die Bodenpreise stark gestiegen waren, so daß in solchen Städten überall hohe Wertzuwachsbeträge steuerfrei bleiben, wenn die Steuerordnung nicht mindestens zwei bis drei Jahrzehnte zurückgreift.

Die sehr dürftigen Erträge, welche die Wertzuwachssteuerordnungen fast überall gebracht haben, sind in den meisten Städten besonders auf die ungerechte Steuerbefreiung des hohen Wertzuwachses zurückzuführen, welcher bis zu einem oft gar nicht weit zurückliegenden Termin entstanden ist. So hat die Stadt Breslau mit ca. ½ Million Einwohnern, die bei der Besteuerung des Wertzuwachses nur bis 1895 zurückgreift, statt des in den Etat gestellten Betrages von einer Million Mark im ersten Jahre nur einen Ertrag von ca 95 000 Mk. aus der Wertzuwachssteuer erhalten.

Die Frankfurter Steuerordnung erfaßt durch die Wertzuwachssteuer im engeren Sinne in ihrer neuen Fassung vom 11. September 1906 bei bebauten und unbebauten Grundstücken auch Wertzuwachs, welcher vor dem Inkrafttreten der Steuerordnung eingetreten ist, sofern der frühere Erwerb nicht länger als 20 Jahre vor der jetzigen wertzuwachssteuerpflichtigen Veräußerung stattgefunden hat. Liegt der „frühere Eigentumserwerb" weiter als 20 Jahre vor der steuerpflichtigen Veräußerung zurück, so treten an die Stelle der eigentlichen Wertzuwachssteuer die im § 3 der Steuerordnung vorgesehenen Zuschläge zur Umsatzsteuer, welche je nach der Länge der Eigentumsdauer bei bebauten Grundstücken 1 bis 2 %, bei unbebauten 2 bis 6 % des Erwerbspreises betragen.

Die Frankfurter Zuschläge zur Umsatzsteuer, welche nach Ablauf

Digitized by Google

des zwanzigsten Jahres der Eigentumsdauer an die Stelle der Wertzuwachssteuer treten, sind im Vergleich zu den Sätzen der Frankfurter Wertzuwachssteuer, welche bis 25 % steigen, minimal. Bei altem unbebautem Grundbesitz, bei dem der Morgen, welcher mit 150000 Mk. verkauft wird, oft zu landwirtschaftlichen Preisen vor Jahrzehnten gekauft sein wird, bildet fast der ganze Veräußerungspreis Wertzuwachs. Ein praktischer Grundeigentümer, der an seinen Grundstücken viel Wertzuwachs erzielt hat, wird es daher möglichst vermeiden, kurz vor Ablauf der kritischen 20jährigen Eigentumsdauer sein Grundstück zu verkaufen, da nach diesem Termin an Stelle der hohen Wertzuwachssteuer nur der verhältnismäßig geringe Zuschlag zur Umsatzsteuer fällig wird; dieser Zuschlag wird auch oft mit der Umsatzsteuer auf den Käufer überwälzt werden können, was bei einem hohen Wertzuwachssteuerbetrage nicht möglich ist. Daß das Frankfurter Besteuerungssystem, welches den alten Grundbesitz, an dem überall das meiste verdient wird, so außerordentlich schont, mit dem Prinzip einer Besteuerung nach dem Interesse in krassem Widerspruch steht, bedarf keiner näheren Darlegung.

Bei dem System der Dortmunder Wertzuwachssteuerordnung ist man bestrebt gewesen, die angeführten Mängel der drei anderen Systeme, soweit der Wertzuwachs bei unbebauten Grundstücken in Frage kommt, zu vermeiden.

Nach dem Dortmunder System, das auch in einer Novelle der Essener Steuerordnung angenommen ist, soll grundsätzlich jeder Wertzuwachs steuerlich erfaßt werden, den die unbebauten Grundstücke seit dem letzten Eigentumswechsel erfahren haben.

Gegen das Dortmunder System, nach welchem bei unbebauten Grundstücken auch der vor langer Zeit entstandene Wertzuwachs voll erfaßt wird, kann man einwenden, daß die Höhe des Wertzuwachses in solchen Fällen schwer festzustellen sein wird, weil die Erwerbspreise bei Käufen, die viele Jahrzehnte oder vielleicht sogar Jahrhunderte zurückliegen, nicht zu ermitteln sein werden. Diesem Einwand ist man dadurch begegnet, daß man für unbebaute Grundstücke, deren Erwerb sehr lange Zeit zurückliegt, einen Taxpreis an Stelle des Erwerbspreises treten läßt, sobald der Erwerb vor einem bestimmten Termine stattgefunden hat.

Als kritischer Termin ist in Dortmund der 1. Januar 1860 angenommen worden, weil damals das Stadtgebiet außerhalb der Wälle noch fast vollständig unbebaut war und fast nur landwirtschaftlichen Wert hatte. Insbesondere hatten diejenigen Grundstücke, welche

Digitized by Google

beim Inkrafttreten der Steuerordnung noch unbebaut waren, am 1. Januar 1860 nur Ackerwert, da sich die Bebauung inzwischen bei der großen Entwicklung der Stadt weit hinaus vorgeschoben hat und die heute noch unbebauten Grundstücke am 1. Januar 1860 weit draußen im freien Felde lagen.

Der vorgenannte Taxpreis ist in Dortmund für unbebaute Grundstücke, welche außerhalb der Wälle liegen, auf 60 Mk. pro Ar = 1500 Mk. pro Morgen, für unbebaute Grundstücke, welche innerhalb der Wälle liegen, auf 2000 Mk. pro Ar festgesetzt worden. Diese Taxpreise sind erheblich höher als die am 1. Januar 1860 für unbebaute Grundstücke innerhalb und außerhalb der Wälle gezahlten Preise. Man wollte aber dadurch, daß man den Taxpreis höher festsetzte, als es den damaligen Preisen entspricht, gleichzeitig die Geldentwertung berücksichtigen, welche seit jenem Termin eingetreten ist.

Im allgemeinen wird man für große aufstrebende Städte den 1. Januar 1871 als Termin festsetzen können, mit welchem ein Taxpreis an die Stelle des früheren Erwerbspreises bei unbebauten Grundstücken treten kann, falls diese Grundstücke vor diesem Termin erworben sein sollten; denn der große Aufschwung, welchen die preußischen Städte genommen haben, ist fast überall erst nach dem siegreichen Kriege mit Frankreich entstanden.

In manchen Großstädten, in welchen der Aufschwung im wesentlichen erst später als 1871 begonnen hat, wie Kiel, Gelsenkirchen, Bochum, würde man den Termin, welcher für die Berechnung des Wertzuwachses maßgebend sein soll, unbedenklich auf einen späteren Zeitpunkt, vielleicht auf den 1. Januar 1880 festsetzen können.

In kleineren Städten, in welchen der Aufschwung erst 1890 oder 1895 begonnen hat, wird man bei der Besteuerung des Wertzuwachses, ohne das Prinzip der Besteuerung nach dem Interesse zu verletzen, auch nur bis zu diesen Jahren zurückzugreifen brauchen.

Auch bei bebauten Grundstücken muß eine Wertzuwachssteuer, welche nach dem Interesse bemessen werden soll, selbstverständlich so weit zurückgreifen, daß der dem Eigentümer oder seinem Aszendenten zugeflossene Wertzuwachs möglichst voll steuerlich erfaßt wird.

Bei bebauten Grundstücken, deren Erwerb lange Zeit zurückliegt, wird man selbstverständlich keine allgemeinen Taxpreise an die Stelle der früheren Erwerbspreise treten lassen können, wie bei unbebauten Grundstücken, weil die Werte hier sehr verschieden sind. Man würde aber bei bebauten Grundstücken in preußischen Gemeinden als Taxpreis

Digitized by Google

ein Vielfaches des Gebäudesteuernutzungswertes annehmen können, nach welchem die Grundstücke an dem kritischen Termin zur Gebäudesteuer veranlagt waren. In ähnlicher Weise könnte man für unbebaute Grundstücke auch ein Vielfaches des Grundsteuerreinertrages an die Stelle eines normierten Taxpreises setzen, falls die Steuerordnung soweit zurückgreift, daß man auf die früheren landwirtschaftlichen Werte der Grundstücke bei altem Besitz zurückgeht, was zur Herbeiführung einer gerechten nach dem Prinzip des Interesses gestalteten Besteuerung des Wertzuwachses an unbebauten Grundstücken dringend geboten ist. Bei der Festsetzung der Taxpreise müßte in allen Fällen die Verringerung des Geldwertes entsprechend berücksichtigt werden.

Selbstverständlich müßte den Grundeigentümern der Nachweis offen gelassen werden, daß sie bezw. ihre Vorfahren früher einen höheren Preis als den Taxpreis gezahlt haben, in welchem Falle bei Berechnung des Wertzuwachses von dem gezahlten früheren höheren Erwerbspreise auszugehen wäre.

Nach dem Vorstehenden erscheint der kürzlich noch durch die Presse verbreitete Preußische Ministerialerlaß, nach welchem neue Wertzuwachssteuerordnungen in der Regel nicht weiter als 10 Jahre zurückgreifen sollen, mit einer gleichmäßigen Besteuerung des Wertzuwachses nach dem Interesse nicht im Einklang. Nur für kleinere Gemeinden, deren Entwicklung erst in jüngerer Zeit begonnen hat, wird ein Rückgriff auf nur 10 Jahre als ausreichend zu bezeichnen sein. In allen größeren aufstrebenden Gemeinden, deren Aufblühen schon vor Jahrzehnten begonnen hat, müßte die Wertzuwachssteuer weit länger als 10 Jahre zurückgreifen, um eine gerechte gleichmäßige Besteuerung nach dem Interesse herbeizuführen.

Mit dem Prinzip der Besteuerung nach dem Interesse steht es ferner durchaus im Widerspruch, daß in den meisten Steuerordnungen gewisse Quoten des Wertzuwachses, welche meist 10 %, in einzelnen Fällen aber auch 15 % betragen, von der Wertzuwachssteuer freigelassen werden. Es ist durchaus nicht ersichtlich, warum ein Grundstücksspekulant, der an einem Grundstück, das er für 300 000 Mk. gekauft hat, nach kurzer Zeit 30 000 Mk. oder gar 45 000 Mk. verdient, steuerfrei bleiben soll, während ein andrer Grundbesitzer, der an einem für 10 000 Mk. erworbenen Grundstück 3000 Mk. verdient, Wertzuwachssteuer entrichten muß. Die Befreiung eines prozentual geringeren Wertzuwachses von der Steuer entbehrt jeder Begründung und erleichtert auch nur Steuerumgehungen durch Fingierung von Zwischenverträgen, bei einer progressiv gestalteten Wertzuwachssteuer.

Digitized by Google

Es ist nun die Frage zu erörtern, ob es dem Prinzip der Besteuerung nach dem Interesse entspricht, wenn man bei längerer Eigentumsdauer eine Ermäßigung der Steuersätze eintreten läßt. Die meisten Steuerordnungen ermäßigen die Steuersätze nach längerer Eigentumsdauer und zwar ein Teil sowohl bei bebauten und unbebauten Grundstücken, ein Teil nur bei bebauten Grundstücken.

Meines Erachtens widerspricht eine Ermäßigung des Steuersatzes nach längerer Eigentumsdauer dem Prinzip der Besteuerung nach dem Interesse.

Den größten Verdienst am einzelnen unbebauten Grundstück erzielen fast immer die Urbesitzer, welche ihre Grundstücke vor Jahrzehnten zu landwirtschaftlichen Preisen gekauft haben und nicht mit Zinsverlusten zu rechnen brauchen. Die Urbesitzer nützen erfahrungsgemäß die Konjunktur genau in derselben Weise aus und fordern ebenso die höchsten erzielbaren Preise wie Spekulanten. Von den Spekulanten erzielen in der Regel diejenigen die höchsten Konjunkturgewinne, welche vor längerer Zeit Grundstücke im freien Felde gekauft haben und mit der Veräußerung derselben gewartet haben, bis die Bebauung an die Grundstücke herangerückt ist.

Ein praktischer und kapitalkräftiger Grundstücksspekulant wird in aufstrebenden Städten besonders gern Grundstücke kaufen, die weiter im freien Felde liegen und die deshalb noch relativ billig zu erwerben sind. Ein solcher Grundstücksspekulant wird von vornherein damit rechnen, daß die Grundstücke noch eine Reihe von Jahren liegen müssen, bis sie „reif" werden. Es ist hiernach unbegründet, wenn man die Ermäßigung der Steuersätze nach fünf- oder zehnjähriger Eigentumsdauer deshalb eintreten läßt, weil man *nur* die Spekulanten mit dem vollen Satze der Steuer treffen wolle, da mit der Grundstücksspekulation in großen Städten durchaus kein rascher Umsatz der Grundstücke verbunden zu sein braucht.

Es ist daher durchaus kein Grund ersichtlich, weshalb bei der Veräußerung *unbebauter* Grundstücke in aufstrebenden Städten nach längerer Eigentumsdauer eine Ermäßigung der Steuersätze eintreten soll.

Die Ermäßigung der Steuersätze ist überdies in zahlreichen Steuerordnungen vom steuertechnischen Standpunkt viel zu sprunghaft und dadurch unzweckmäßig gestaltet. In Cöln springt die Steuer schon nach 5jähriger Eigentumsdauer auf zwei Drittel, nach 10jähriger Eigentumsdauer auf ein Drittel des ursprünglichen Satzes herunter.

Nach diesem Cölner Muster finden sich ähnliche Ermäßigungen in zahlreichen anderen Steuerordnungen. Bei solchen sprunghaften Ermäßigungen wird sich der Steuerbetrag bei großen Objekten, an denen

Digitized by Google

viel verdient ist, mit dem Ablauf der kritischen Termine oft um Tausende von Mark ermäßigen. Ein verständiger Spekulant wird bei Geltung derartiger Bestimmungen in der Regel möglichst den Ablauf der kritischen Termine abwarten und dadurch große Steuerbeträge sparen, zumal er in aufblühenden großen Städten durch ein längeres Warten meist noch größere Wertsteigerungen erzielen wird. Will man bei längerer Eigentumsdauer eine Ermäßigung der Steuersätze eintreten lassen, so müßte diese Ermäßigung jährlich um einen geringen Prozentsatz der Prinzipalsteuer ganz allmählich steigen.

Meines Erachtens ist jedoch jede Ermäßigung der Steuersätze infolge längerer Besitzdauer in aufblühenden größeren Städten unbegründet und mit einer nach dem Prinzip des Interesses bemessenen Steuer unvereinbar, da gerade am alten unbebauten Grundbesitz in aufblühenden Städten am meisten verdient wird. In aufblühenden Städten bedeutet die Ermäßigung der Steuersätze nach längerer Eigentumsdauer geradezu eine Prämie für die Zurückhaltung des baureifen unbebauten Grundbesitzes vom Verkauf. Meines Erachtens bietet aber gerade die Wertzuwachssteuer ein geeignetes Mittel um die Zurückhaltung baureifer Grundstücke vom Verkauf zu bekämpfen, indem man Zuschläge zu den Prinzipalsätzen einführt für baureife Grundstücke, welche nicht innerhalb einer bestimmten Frist, nachdem sie von Straßen aufgeschlossen sind, bebaut worden sind[1].

Es soll nun darauf eingegangen werden, ob bei bebauten Grundstücken eine Ermäßigung des Steuersatzes nach längerer Eigentumsdauer mit einer Besteuerung nach dem Interesse vereinbar ist. Meines Erachtens ist auch bei bebauten Grundstücken im Prinzip von einer Ermäßigung des Steuersatzes Abstand zu nehmen, da gerade bei bebauten Grundstücken die größten Gewinne bei altem Grundbesitz in Geschäftsstraßen erzielt werden und die Ermäßigung der Steuersätze bei derartig hohen Gewinnen mit dem Prinzip einer Besteuerung nach dem Interesse nicht vereinbar ist.

Gegen die volle Besteuerung der Wertsteigerung bei bebauten Grundstücken nach längerer Eigentumsdauer kann man jedoch einwenden, daß bei Geschäftshäusern eine gewisse Quote der Wertsteigerung häufig nicht auf die günstige Konjunktur oder Aufwendungen der Gemeinde zurückzuführen ist, sondern auf der Tüchtigkeit des Geschäftsinhabers beruht,

[1] Näheres vgl. Boldt „Die Wertzuwachssteuer". Verlag von W. Crüwell, Dortmund. 3. Aufl., 1909, S. 85 ff.

Digitized by Google

welcher das Geschäft in dem betreffenden Hause gehoben hat. Der erwähnte Einwand kann in einzelnen Fällen berechtigt sein. Zur Vermeidung von Härten empfiehlt es sich, bei bebauten Grundstücken folgende Quoten der Wertsteigerung von der Besteuerung ganz frei zu lassen.

Nach	einer	Eigentumsdauer	von	10	Jahren	10 %
„	„	„	„	11	„	11 %
„	„	„	„	12	„	12 %
„	„	„	„	13	„	13 %
„	„	„	„	14	„	14 %
„	„	„	„	15	„	15 %

Durch diese Regelung würde der berechtigte Anspruch des Inhabers eines Geschäftshauses, daß der Teil des Wertzuwachses, welcher auf seine Tüchtigkeit zurückzuführen sein kann, der also nicht als „unverdient" anzusehen ist, von der Besteuerung frei bleibt. Der Erfolg der Tüchtigkeit des Geschäftsinhabers wird in Bezug auf die Hebung des Wertes seines Geschäftshauses immer erst nach längerer Eigentumsdauer und Geschäftsführung in Erscheinung treten können, weshalb die vorgeschlagene Freilassung einer Quote des Wertzuwachses erst etwa nach zehnjähriger Eigentumsdauer zu beginnen hätte.

Die vorgeschlagene Begünstigung der Veräußerung bebauter Grundstücke bei der Berechnung der Wertzuwachssteuer würde ferner zur Folge haben, daß fast alle Eigentümer von Wohnhäusern, welche Grundstücke nach längerer Eigentumsdauer mit bescheidenem Nutzen verkaufen, von der Wertzuwachssteuer ganz befreit werden, was weder unbillig erscheint, noch auf die finanzielle Wirkung der Steuer von erheblichem Einfluß ist, da die größten Gewinne in den meisten aufblühenden Städten bei der Veräußerung von unbebauten Grundstücken und Geschäftshäusern erzielt werden.

Es erscheint auch nicht unerwünscht, daß durch Freilassung einer gewissen Quote der Wertsteigerung von der Besteuerung nach längerer Eigentumsdauer der Anreiz zum Bau und Erwerb von Wohnhäusern durch seßhafte Hauseigentümer erhalten und erhöht wird. Durch die vorgeschlagene Freilassung einer gewissen Quote der Wertsteigerung nach längerer Eigentumsdauer können auch kleinere Aufwendungen des Eigentümers zur Verbesserung der Gebäude, die im einzelnen bisweilen nicht nachzuweisen sind und eine Verringerung des Geldwertes, indirekt berücksichtigt werden.

Es ist nun auf die Frage einzugehen, ob es einer Besteuerung nach dem Interesse entspricht, daß die Wertzuwachssteuer progressiv gestaltet

Digitized by Google

wird, indem Wertzuwachsbeträge, welche im Verhältnis zum Erwerbspreise prozentual hoch sind, prozentual höher besteuert werden, als Wertsteigerungen, die einen geringeren Prozentsatz des Erwerbspreises ausmachen.

Sämtliche kommunalen Wertzuwachssteuerordnungen sind bisher progressiv gestaltet worden. Die Prozentsätze der Steuer beginnen meist mit 3—5 % und steigen in der Regel auf 15—25 %. Man hat bei dieser Regelung den Standpunkt vertreten, daß derjenige, welcher einen höheren Prozentsatz seines Erwerbspreises an Wertzuwachs erzielt, auch ein größeres Interesse an den Veranstaltungen der Gemeinde hat und deshalb auch einen höheren Prozentsatz an Wertzuwachssteuer entrichten soll. Bei näherer Prüfung erscheint jedoch die vorstehende Folgerung nicht berechtigt. Die Progression der Steuer wird mit Recht bei einer gerechten Einkommensteuer, die nach dem Prinzip der Leistungsfähigkeit bemessen ist, zur Anwendung gebracht. Die Leistungsfähigkeit der Zensiten hat aber mit der Besteuerung des Wertzuwachses an Immobilien nichts zu tun. Ebenso ist das prozentuale Verhältnis des Wertzuwachses zu dem früheren Erwerbspreise keineswegs immer ein Maßstab für das Interesse, das der steuerpflichtige Grundeigentümer an den städtischen Veranstaltungen hatte.

Ein Grundeigentümer, der an einem Geschäftshause, das er für 300 000 Mk. erworben hat, 100 000 Mk. verdient, hat an den städtischen Veranstaltungen zweifellos ein größeres Interesse als der Besitzer eines Wohnhauses, welcher dieses Haus für 30 000 Mk. erworben und für 50 000 Mk. veräußert hat. Der Wertzuwachs beträgt aber bei dem Geschäftshause 33 1/3 % des Erwerbspreises, bei dem Wohnhause 66 2/3 % des Erwerbspreises. Wenn das Wohnhaus schuldenfrei, das Geschäftshaus mit 270 000 Mk. belastet ist, haben beide Veräußerer dasselbe Anlagekapital in ihr Grundstück gesteckt. Der Veräußerer des Geschäftshauses hat mit den angelegten 30 000 Mk. einen Konjunkturgewinn von 100 000 Mk., der Veräußerer des Wohnhauses mit dem gleichen Anlagekapital einen Gewinn von 20 000 Mk. erzielt. Der Veräußerer des Wohnhauses wird nach den Bestimmungen aller geltenden Kommunalsteuerordnungen aber einen höheren Prozentsatz seines Gewinnes an Steuer entrichten müssen, als der Veräußerer des Geschäftshauses, obwohl der letztere den fünffachen Gewinn erzielt hat.

Die vorstehenden Beispiele, die in der Praxis häufig vorkommen werden, zeigen, daß die heutige Form der Progression der Steuersätze in den kommunalen Steuerordnungen einer gleichmäßigen Besteuerung

Digitized by Google

nach dem Interesse nicht entspricht, und auch die Leistungsfähigkeit der Veräußerer, die hierbei überhaupt kaum in Betracht kommt, oft in ganz negativer Weise berücksichtigt.

Will man die Steuer progressiv gestalten, so wäre es richtiger, nicht nur das Verhältnis der Wertsteigerung zum Erwerbspreise, sondern auch die absolute Höhe des Konjunkturgewinnes, durch welche das Interesse des Veräußerers besonders zum Ausdruck kommt, bei der Bemessung der progressiven Sätze zu berücksichtigen.

Am richtigsten dürfte es aber sein, die Progression der Steuersätze ganz zu beseitigen und einen festen gleichmäßigen Prozentsatz von allen Konjunkturgewinnen, welche den Veranstaltungen der Gemeinde und der ganzen Bürgerschaft zu verdanken sind, im Wege der Besteuerung für die Gemeinde als Steuer in Anspruch zu nehmen. Dieser Prozentsatz könnte meines Erachtens auf 25 % bemessen werden. Ein solcher Satz erscheint als Steuer für mühelose Konjunkturgewinne keineswegs zu hoch, wenn man berücksichtigt, daß Zensiten mit mittlerem und höherem Einkommen in Gemeinden mit hohen Steuerzuschlägen oft 10—20 % ihres erarbeiteten Einkommens an Steuern abtreten müssen.

Mit der Leistungsfähigkeit, welche zur progressiven Gestaltung der Einkommensteuer geführt hat, haben die Konjunkturgewinne aus Wertzuwachs nichts zu tun. Ein reicher Grundstücksspekulant, welcher regelmäßig jährlich an einer Anzahl von Grundstücksverkäufen ca. 100 000 Mk. verdient, würde bei einer progressiven Gestaltung der Wertzuwachssteuer, bei welcher vom Verhältnis der Wertsteigerung zum Erwerbspreise ausgegangen wird, unter Umständen von dem gleichen Gewinnbetrage viel weniger Wertzuwachssteuer bezahlen, als ein bisher wenig bemittelter Grundbesitzer, welcher bei einem einzigen früher billig erworbenen Grundstück einmal einen Wertzuwachs von 100 000 Mk. erzielt, wenn dieser Wertzuwachs einen höheren Prozentsatz des Erwerbspreises ausmacht, als bei den Veräußerungen des reichen Spekulanten.

Es ist nun noch zu erörtern, ob man die Wertzuwachssteuer auch als direkte Steuer erheben soll, oder nur als indirekte Steuer, und in welchen Fällen die Erhebung einer indirekten Wertzuwachssteuer stattfinden soll. Unter einer direkten Wertzuwachssteuer ist eine Abgabe zu verstehen, welche in gewissen Zeitperioden von dem durch Abschätzung des Grundstückswertes ermittelten Wertzuwachse, der innerhalb dieser Periode entstanden ist, erhoben wird. Unter indirekter Wertzuwachssteuer versteht man eine Abgabe, welche bei dem Eigentumswechsel des Grundstücks oder im Anschluß an sonstige wichtige wirtschaftliche Vorgänge von dem seit dem

Digitized by Google

letzten Eigentumsübergange oder seit einem sonstigen in Betracht kommenden Vorgange entstanden ist.

Die Erhebung einer direkten Wertzuwachssteuer kann nicht nur bei unbebauten sondern auch bei bebauten Grundstücken zu erheblichen Härten führen, da der Wertzuwachs, welcher nach einer bestimmten Zeitperiode rechnerisch festgestellt wird, besonders bei unbebauten Grundstücken für die Grundeigentümer in aufblühenden Städten noch in keiner Weise praktisch realisiert ist. Weniger kapitalkräftige Urbesitzer und Spekulanten, welche einen hohen Betrag an direkter Wertzuwachssteuer zu entrichten hätten, würden daher entweder gezwungen, Hypotheken aufzunehmen, um die Wertzuwachssteuer zu bezahlen, — was übrigens bei unbebauten, noch nicht aufgeschlossenen städtischen Grundstücken oft Schwierigkeiten macht —, oder ihre Grundstücke an einen kapitalkräftigen Spekulanten zu verkaufen. Ferner würde die Feststellung der Wertsteigerung, besonders bei unbebauten Grundstücken, die noch keine Bauplatzqualität haben, zweifellos zu zahlreichen Differenzen und Prozessen mit den Steuerpflichtigen führen. Es scheint deshalb empfehlenswert, von der Einführung einer allgemeinen direkten Wertzuwachssteuer Abstand zu nehmen. Für unbebaute baureife Grundstücke, welche innerhalb einer gewissen Frist nach ihrer Aufschließung nicht bebaut werden, könnte man eventuell die direkte Wertzuwachssteuer subsidiär einführen, um die Grundbesitzer zur Bebauung der Grundstücke zu ermuntern und eine gemeinschädliche Zurückhaltung baureifer Grundstücke von der Bebauung möglichst zu verhüten.

Der Regel nach müßte von den Gemeinden nur eine indirekte Wertzuwachssteuer erhoben werden. Die Erhebung einer indirekten Wertzuwachssteuer, welche von den Gemeinden bisher nur beim Eigentumswechsel erhoben wird, müßte meines Erachtens weiter ausgedehnt werden. Eine Erhebung der indirekten Wertzuwachssteuer müßte stattfinden:

1. bei jedem Eigentumsübergang von Grundstücken einschließlich der Enteignung;
2. in größeren Gemeinden außerdem
   a) bei Bebauung unbebauter Grundstücke mit Wohnhäusern;
   b) bei einem Neubau oder Umbau von Geschäftshäusern auch wenn eine Veräußerung nicht stattfindet;
3. bei Begründung und Übertragung von Erbbaurechten;
4. bei dem Wechsel im Personenstande von Gesellschaften mit beschränkter Haftung, Aktiengesellschaften, offenen Handelsgesellschaften usw. und bei Fusionen derartiger Gesellschaften, welche

Digitized by Google

sich mit der Verwertung von Grundbesitz beschäftigen, bezüglich des auf den abgetretenen Anteil eines Gesellschafters entfallenden Wertzuwachses.

Zu der vorgeschlagenen Ausdehnung der Wertzuwachssteuer ist folgendes zu bemerken. In großen Städten werden die hohen Wertsteigerungen einerseits durch die Umwandlung von Kartoffelland in bebaute Grundstücke, anderseits durch die sogenannte Citybildung, d. h. die Umwandlung von Wohnstraßen in Geschäftsstraßen und die hohe Steigerung der Bodenwerte in den Geschäftsstraßen der inneren Stadt herbeigeführt. Um eine gleichmäßige Besteuerung des Wertzuwachses nach dem Prinzip des Interesses herbeizuführen, erscheint es dringend notwendig, daß die Erhebung einer indirekten Wertzuwachssteuer auch in den vorstehend unter 2 angeführten Fällen vorgenommen wird.

Als indirekte Steuer bezeichnet man die Steuern, die im Anschluß an ein wirtschaftliches Ereignis erhoben werden. Die Bebauung eines bisher unbebauten und entweder ertraglosen oder wenig ertragreichen städtischen Grundstücks mit einem Wohnhause oder Geschäftshause ist zweifellos ein wirtschaftliches Ereignis, an welches man die Erhebung einer indirekten Steuer mit Recht knüpfen kann. Durch die Bebauung wird die Wertsteigerung, welche das Grundstück seit dem Übergang vom Kartoffelland zum städtischen Bauplatz erfahren hat, in den meisten Fällen ebenso realisiert wie bei seiner Veräußerung, da mit der Bebauung vom Eigentümer die Rente aus der erlangten Bauplatzqualität des Grundstücks erzielt wird. Der Grundeigentümer wird durch die eigene Bebauung des Grundstücks in der Regel eine ebenso sichere Rente aus demselben erzielen, als wenn er dasselbe veräußert. Es ist bekannt, daß zahlreiche Hausbesitzer, welche Hausgrundstücke erworben haben, in großen Städten nicht viel mehr als Portiers oder Verwalter der Terraingesellschaften und Häuserspekulanten sind, da ihnen oft kaum ein Dachziegel an dem Hause gehört.

Knüpft man die Erhebung der Wertzuwachssteuer nicht neben dem Eigentumswechsel in großen Städten auch an die Bebauung städtischer Grundstücke mit Wohnhäusern, so würde die Steuer zweifellos in zahlreichen Fällen dadurch umgangen werden, daß die Grundeigentümer, welche einen besonders hohen Wertzuwachs erzielt haben, die Grundstücke nicht zur Bebauung veräußern, sondern die Grundstücke selbst bebauen, um die Wertzuwachssteuer zu umgehen. Ob die Personen, welche die Grundeigentümer und Spekulanten dann zur Verwaltung der Häuser einsetzen, nur ihre Angestellten oder nominelle Hausbesitzer sind, ist im

Digitized by Google

allgemeinen für sie nicht von so großer Bedeutung, wenn sie dadurch erhebliche Steuerbeträge sparen können und für die finanziellen und wirtschaftlichen Gründe, welche für die Erhebung der Wertzuwachssteuer sprechen, vollkommen gleichgültig.

In Gemeinden mit geringerer Bevölkerungsziffer sollte man die Erhebung der Wertzuwachssteuer nur an die Veräußerung knüpfen, da die Verhältnisse dort anders liegen als in großen Städten. Ebenso könnte man von der Erhebung der Wertzuwachssteuer dann auch in großen Städten Abstand nehmen, wenn auf eigenem Boden kleine Häuser errichtet werden, welche die Grundeigentümer selbst allein bewohnen.

Wird die Besteuerung des Wertzuwachses in der hier vorgeschlagenen Weise geregelt, so würde die volle Wertsteigerung, welche die städtischen Grundstücke infolge der Bevölkerungsvermehrung durch ihre Bebauung erfahren, der Besteuerung unterworfen werden. Da diese Bevölkerungsvermehrung in den großen Städten seit Jahrzehnten nicht nur eine gleichbleibende, sondern eine ständig steigende ist, würden allein durch diese Form der Besteuerung, den aufblühenden Gemeinden hohe und sukzessiv steigende Erträge der Wertzuwachssteuer gesichert werden. Ohne die Aufnahme der hier empfohlenen Bestimmung wird die Wertzuwachssteuer nach den gemachten Erfahrungen in zahllosen Fällen auf verschiedene Weise umgangen werden, während die Bebauung der Grundstücke ein wirtschaftlicher Vorgang ist, den auch der raffinierteste Grundstücksspekulant beim besten Willen nicht verschleiern kann.

Die Erhebung einer indirekten Wertzuwachssteuer bei Begründung und Übertragung von Erbbaurechten ist gleichfalls notwendig, weil die Freilassung dieser Akte von der Wertzuwachssteuer den Grundinteressenten nur eine erwünschte Gelegenheit bieten würde, durch Konstruierung von Erbbaurechten, die bis jetzt in Deutschland noch wenig Eingang gefunden haben, die Wertzuwachssteuer zu umgehen.

Ferner scheint es dringend erforderlich, Wertzuwachssteuer zu erheben, wenn Aktien oder Geschäftsanteile von Gesellschaften, welche sich mit der Verwertung von Grundbesitz beschäftigen, den Eigentümer wechseln, oder wenn eine Fusion derartiger Gesellschaften stattfindet. Die Gründung derartiger Gesellschaften würde ohne Zweifel in großem Stil zur Umgehung der Wertzuwachssteuer benutzt werden, wenn die Erhebung der Wertzuwachssteuer nicht auf die genannten Fälle ausgedehnt wird.

Sehr interessant und lehrreich ist es, was Dieske in seiner im Auftrage deutscher Terraininteressenten verfaßten Schrift „Die Wertzuwachs-

Digitized by Google

steuer" (Berlin 1908, Verlag von Bruer & Co.) mit sympathischer Freimütigkeit über die Umgehung der Wertzuwachssteuer durch Gründung von Gesellschaften mit beschränkter Haftung mitteilt. Nach Diefke sind allein in Berlin in den ersten fünf Monaten des Jahres 1907 nicht weniger als 174 G. m. b. H. zur Verwertung von Grundstücken gebildet worden, als dort die Einführung der Wertzuwachssteuer drohte. In diese Gesellschaften werden die Grundstücke nach Diefke zu so hohen Preisen eingebracht, daß „jeder nur denkbare Wertzuwachs vorweggenommen wird".

Die Höhe der Kosten, welche die Gründung derartiger Gesellschaften erfordert, steht, wie Diefke mit Recht hervorhebt, in keinem Verhältnis zu der Höhe einer Wertzuwachssteuer. Ferner führt Diefke die interessante Tatsache an (S. 32), daß bei der Fusion von zwei großen Berliner Terraingesellschaften die Umgehung der Wertzuwachssteuer ausdrücklich als Zweck der Fusion bezeichnet worden sei. Die Fusion dieser beiden Gesellschaften wäre zustande gekommen, obwohl wesentlich andere Gründe gegen dieselbe sprachen. Die Furcht vor der Wertzuwachssteuer habe aber die Gegensätze überbrückt und auch die widerstrebenden Aktionäre von den Vorteilen der Fusion überzeugt. Nach Diefke hat die Einführung der Wertzuwachssteuer deshalb wenig Zweck, weil man die Bestimmungen der Steuerordnung doch ganz legal umgehen könnte.

Meines Erachtens müßten die Gemeinden unbedingt die „legalen" Umgehungen der Steuer, welche durch Gründungen von G. m. b. H. nach den interessanten Schilderungen Diefkes in so einfacher Weise möglich sind, verhüten können. Die Gemeinden müßten auch ermächtigt werden in ihre Steuerordnungen Bestimmungen aufzunehmen, durch welche sie noch nachträglich mit rückwirkender Kraft Wertzuwachs erfassen, der nach Ansicht der schlauen Grundinteressenten schon dadurch in Sicherheit gebracht war, daß die Grundstücke vor dem Inkrafttreten der Wertzuwachssteuerordnung in eine G. m. b. H. zu so hohen Preisen eingebracht waren, daß, wie Diefke sagt, „jeder denkbare Wertzuwachs vorweggenommen wurde".

Eine gerechte Wertzuwachssteuer muß allen entstandenen Wertzuwachs gleichmäßig nach dem Interesse der Grundbesitzer an den Wertsteigerungen ihrer Grundstücke der Besteuerung unterwerfen. Es wäre durchaus unbillig, wenn raffinierte Grundstücksspekulanten sich durch allerlei Manipulationen, die man im geschäftlichen Leben mindestens als unfair bezeichnen würde, um die Entrichtung der Wertzuwachssteuer drücken könnten, während weniger skrupellose Grundbesitzer die Wertzuwachssteuer

Digitized by Google

bezahlen müssen. Die durch die vorgenannten Manipulationen beabsichtigten Umgehungen der Steuer ließen sich durch einfache Vorschriften der Steuerordnungen, denen rückwirkende Kraft beigelegt werden müßte, vereiteln.

Im vorstehenden dürften die wichtigsten Momente, welche für eine gleichmäßige Besteuerung des Wertzuwachses nach dem Interesse in Betracht kommen, erörtert sein. Auf weitere Einzelheiten in bezug auf die Gestaltung der Wertzuwachssteuer kann im Rahmen der vorstehenden Abhandlung nicht eingegangen werden[1].

Die vorstehenden Ausführungen zeigen, daß die Besteuerung des Wertzuwachses in den heutigen kommunalen Wertzuwachssteuerordnungen meist ungleichmäßig und willkürlich gestaltet ist, und dem Prinzip einer gleichmäßigen Besteuerung nach dem Interesse nicht gerecht wird.

Die von anderen Seiten vertretene Ansicht, daß durch die mannigfaltige Gestaltung der kommunalen Wertzuwachssteuerordnungen in „feiner Weise" die lokalen Verschiedenheiten der Grundbesitzverhältnisse in den einzelnen Städten berücksichtigt würde, kann man meines Erachtens nicht zustimmen. Die vermeintlichen „Feinheiten" in den Unterschieden der kommunalen Steuerordnungen erweisen sich vielmehr bei näherer Prüfung in der Hauptsache lediglich als Ausfluß der verschiedenen Macht der Grundinteressenten und der einzelnen Kategorien von Grundinteressenten (Hausbesitzer, Urbesitzer und Spekulanten) in den Stadtverordnetenversammlungen.

Durch den Einfluß der Grundinteressenten in den Stadtverordnetenversammlungen wird in zahlreichen Städten die Einführung einer gerechten gleichmäßigen und nicht zu schwächlichen Wertzuwachssteuer auf absehbare Zeit vereitelt werden.

Es würde deshalb nur im Interesse der Gemeinden liegen, wenn möglichst bald entsprechend dem Beschlusse des Reichstages eine zweckmäßig gestaltete Reichswertzuwachssteuer eingeführt würde, an deren Erträgen die Gemeinden in erheblichem Maße, etwa mit $^2/_3$, beteiligt würden. Die Erträge der Wertzuwachssteuer sind heute infolge der ungleichmäßigen und schwächlichen Gestaltung der kommunalen Steuerordnungen fast überall sehr dürftig. Würden den Gemeinden $^2/_3$ von dem Ertrage einer

[1] Der Verfasser hat in seiner bei W. Crüvell in Dortmund erschienenen Schrift „Die Wertzuwachssteuer", 3. Aufl. 1909, weitere beachtenswerte Punkte dieses Problems und auch die Frage der Einführung einer Reichswertzuwachssteuer näher erörtert.

Digitized by Google

zweckmäßig und nicht zu schwächlich gestalteten Reichswertzuwachssteuer überwiesen werden, so würden die meisten Gemeinden sicher in Zukunft weit höhere Erträge aus der Wertzuwachssteuer erzielen als jetzt.

Die Einführung einer Reichswertzuwachssteuer ist von einer Anzahl Stadtverwaltungen heftig bekämpft worden, wobei erklärt wurde, daß die Besteuerung des Wertzuwachses lediglich den Gemeinden gebühre, da durch diese und nicht durch das Reich die Wertsteigerungen der Grundstücke geschaffen wären. Ferner wurde gegen eine Reichswertzuwachssteuer der Einwand erhoben, daß dieselbe eine ungerechte Vorausbelastung der großen Städte zugunsten des Reiches bilde, weil die Erträge einer Reichswertzuwachssteuer hauptsächlich aus den großen Städten gezogen würden.

Die gegen die Einführung einer Reichswertzuwachssteuer erhobenen Einwände müssen als hinfällig bezeichnet werden. Bei objektiver Prüfung muß man unbedingt anerkennen, daß der an Grundstücken erzielte Wertzuwachs neben der Tätigkeit der Gemeinden und ihrer Bürgerschaft, die allerdings in erster Linie in Betracht kommt, auch in erheblichem Umfange dem Schutze zu verdanken ist, welchen das Reich durch seine Machtmittel, durch Handelsverträge und Schutzzölle den verschiedenen Gewerbezweigen gewährt. Einen ganz besonderen Vorteil haben von diesem Schutze zweifellos die deutschen großen Städte gehabt, welche seit dem Jahre 1871, der Gründung des Reiches, in einer Weise emporgeblüht sind, wie wohl in keinem anderen Lande Europas. Der Wertzuwachs, welcher auf dem Lande und in Kleinstädten an Immobilien seit der Reichsgründung entstanden ist, muß im Vergleich zu der riesigen Steigerung der Bodenwerte in großen Städten als ganz minimal bezeichnet werden. Die Bewohner des Landes und der Kleinstädte haben aber in derselben Weise für die Gründung des Reiches gekämpft und geblutet, wie die Bewohner der großen Städte; sie bringen fortgesetzt für die Erhaltung der Wehrkraft des Reiches dieselben Opfer, wie die Bewohner der großen Städte, deren Grundbesitzer allein die Riesengewinne aus Wertzuwachs erzielen.

Es ist daher durchaus berechtigt und entspricht auch der Besteuerung nach dem Interesse, daß gerade die Grundbesitzer in großen Städten, welche die größten Vorteile von der Gründung des Reiches und dem durch das Reich gewährten Schutze haben, nicht nur an die Gemeinden, sondern auch an das Reich einen Teil ihrer mühelosen Konjunkturgewinne im Wege der Besteuerung abtreten. Man kann bei objektiver Beurteilung in dem Umstande, daß die Grundbesitzer in großen Städten die Haupterträge der Wertzuwachssteuer für das Reich liefern werden, nur eine

Digitized by Google

richtige und logische Konsequenz der Tatsachen, nicht aber eine ungerechte Vorausbelastung der großen Städte erblicken.

Bei der Zusammensetzung des Reichstages ist zu erwarten, daß im Reichstage eine zweckmäßig gestaltete Wertzuwachssteuer, welche alle Konjunkturgewinne aus Grundbesitz gleichmäßig nach dem Prinzip des Interesses zur Steuer heranzieht, zur Annahme gelangen kann. Nach den bisherigen Erfahrungen ist aber kaum anzunehmen, daß in den vielen Stadtverordnetenversammlungen, bei dem großen Einfluß, den die Grundinteressenten in diesen Kollegien besitzen, in absehbarer Zeit zweckmäßige und gleichmäßig wirkende Wertzuwachssteuerordnungen angenommen werden.

Unter der Voraussetzung, daß bei Einführung einer Reichswertzuwachssteuer die Interessen der Gemeinden durch entsprechende Beteiligung an den Erträgen dieser Steuer vollkommen gewahrt werden, muß man daher auch als Vertreter einer Gemeinde nur wünschen, daß möglichst bald auch im Interesse der Gemeinden ein zweckmäßig gestaltetes Reichswertzuwachssteuergesetz zur Einführung gelangt.

Digitized by Google

Welche Ausgaben sind durch Anleihen zu decken, welche durch ordentliche Einnahmen?

Von

Alexander Pohlmann,
Erster Bürgermeister in Kattowitz.

(Die Abfassung der Abhandlung fällt in den Winter 1908/09.)

Digitized by Google

Inhaltsverzeichnis.

	Seite
I. Gesetzliche und Verwaltungsvorschriften über die Aufnahme von Anleihen	141
Preußen	141
Elsaß-Lothringen	144
Baden	144
Bayern	144
Hessen	146
Sachsen	148
Württemberg	148
II. Erfahrungsgrundsatz der Praxis	158
III. Regeln, welche die Wissenschaft aufgestellt hat	161

Literaturverzeichnis.

Wagner und Nasses Lehrbuch der politischen Ökonomie.
Richard von Kaufmann, Die Kommunalfinanzen.
Freiherr von Reitzenstein, Das kommunale Finanzwesen, in Schönberg, Finanzwirtschaft und Verwaltungslehre.
Dr. Koch, Städtische Anleihen und Bankpolitik, in Die deutschen Städte, Bd. I.
Dr Walter Klose, Die Finanzpolitik der deutschen Großstädte.
Dr. jur. et phil. Wilhelm Kähler, Die preußischen Kommunalanleihen, in Beiträge zur Lehre von den öffentlichen Schulden.
Dr. J. Jastrow, Besprechung über kommunale Anleihen.
H. Silbergleit, Preußens Städte.
Leo L. Rowe, Die Gemeindefinanzen von Berlin und Paris. Halle 1893.
Schriften des Vereins für Socialpolitik. Verfassung und Verwaltungsorganisation der Städte, dgl. Gemeindefinanzen.
Verwaltungsarchiv Bd. XIII. Städtische Finanzpolitik vom Ersten Bürgermeister Kurt Gayl.
Kommunale Rundschau.
Mitteilungen der Zentralstelle des Deutschen Städtetages.
Statistisches Jahrbuch deutscher Städte.
Verhandlungen des Deutschen Städtetages (München 1908).

Es gebührt, an dieser Stelle den Verwaltungen von Berlin, Breslau, Posen, Stettin, Königsberg, Danzig, Magdeburg, Frankfurt a. M., München, Stuttgart, Karlsruhe, Darmstadt, Straßburg i. E. für die Überlassung ihrer letzten Etats, des Nachweises der Verwendungszwecke der Anleihen und der Druckvorlagen an die Stadtverordneten-Versammlungen zur Begründung der Aufnahme der letzten Anleihen meinen besten Dank zu sagen, insbesondere Herrn Stadtrat Wöll-Frankfurt a. M. für die Überlassung des zu seinem Vortrage auf dem Deutschen Städtetage München 1908 gesammelten Materials.

Digitized by Google

Die Beantwortung der gestellten Frage muß mit der Aufzählung derjenigen gesetzlichen und Verwaltungsbestimmungen beginnen, welche über die Aufnahme von Anleihen bestehen, also die Möglichkeit der Aufnahme von Anleihen seitens der Gemeinden begrenzen, und über die Erfahrungsgrundsätze der Praxis zu denjenigen Regeln fortschreiten, welche die Wissenschaft aufgestellt hat.

I. Gesetzliche und Verwaltungsvorschriften über die Aufnahme von Anleihen.

Die gesetzlichen und Verwaltungsvorschriften sind nachstehend so geordnet, daß nach Preußen und Elsaß-Lothringen die fünf größten Bundesstaaten dem Alphabet nach erscheinen.

Preußen.

Für Preußen bestimmt § 50 Nr. 3 der Städteordnung vom 30. Mai 1853 für die sechs östlichen Provinzen:

„die Genehmigung der Regierung ist erforderlich zu Anleihen, durch welche die Gemeinde mit einem Schuldenbestande belastet oder der bereits vorhandene vergrößert wird".

Diese Bestimmung gilt nur für den Geltungsbereich der Städteordnung von 1853. Aber abgesehen davon, daß für Schleswig-Holstein (vgl. Schriften des Vereins für Socialpolitik Bd. II, S. 50), für die Provinz Hessen-Nassau, für Westfalen, Hannover und für Frankfurt a. M., die auch dem Wortlaut nach gleiche oder fast gleiche Bestimmung besteht, so erstrecken sich auch die maßgebenden Ministerialerlasse, die an alle Regierungspräsidenten gerichtet sind, auf die ganze Monarchie.

Die Ministerialerlasse sind zusammengefaßt unter dem 1. Juni 1891 und 2. Juli 1892 und ergänzt unter dem 23. August 1907. Dem Wortlaut nach beziehen sich die beiden ersten Erlasse nur auf die Aufnahme von Anleihen durch Ausgabe von Inhaberpapieren, nach den Schlußsätzen

Digitized by Google

der Erlasse finden sie jedoch Anwendung auch auf die Aufnahme von Anleihen in anderer Form.

Ministerialerlaß vom 1. Juni 1891:

1. Nach Inhalt des Erlasses vom 15. März 1890 darf die Erteilung eines Privilegiums zur Ausgabe von Inhaberpapieren nur dann nachgesucht werden, wenn es sich um die Beschaffung der Mittel für außerordentliche Ausgaben zu gemeinnützigen, nicht bloß der Gegenwart, sondern auch der ferneren Zukunft zugute kommenden Zwecke handelt. Unzulässig erscheint hiernach die Aufnahme einer Anleihe für Zwecke, die erst späterhin des Näheren bestimmt werden sollen, sodann auch für Zwecke, welche entweder nur die Unterhaltung bereits bestehender Anlagen oder zwar die Herstellung neuer Anlagen betreffen, jedoch solcher, die alljährlich oder doch in ganz kurzen Zwischenräumen von neuem erforderlich werden. In diesen letzteren Fällen handelt es sich um regelmäßige Ausgaben, für welche mittels der ordentlichen Einnahmen des kommunalen Haushalts Vorsorge getroffen werden muß.

2. Weiterhin kann, wie gleichfalls in dem Erlasse vom 15. März 1890 bereits hervorgehoben ist, bei der Aufnahme einer Anleihe nur die Beschaffung der Mittel für sofort zu verwendende Ausgaben in Betracht kommen. Das Erfordernis der sofortigen Verwendung ist allerdings nicht dahin zu verstehen, daß es unzulässig wäre, mittels einer Anleihe die Mittel für eine größere Zahl von baulichen Anlagen aufzunehmen, welche im Laufe der nächsten Jahre allmählich zur Ausführung gelangen sollen. Dagegen erscheint es unstatthaft, durch die Aufnahme einer Anleihe die Mittel für solche Zwecke beschaffen zu wollen, deren Ausführung einer späteren, vorläufig noch nicht näher zu bestimmenden Zeit überlassen bleiben soll.

3. Was die Kosten der Schulhausbauten betrifft, so ergibt sich schon aus den Grundsätzen unter Ziffer 1 dieses Erlasses, daß diese Kosten in denjenigen Gemeinden, deren Bevölkerung in stetiger Zunahme begriffen ist, und in welchen daher das Bedürfnis zur Ausführung neuer Schulbauten in regelmäßigen Zwischenräumen wiederzukehren pflegt, nicht durch Anleihen, sondern durch Ansammlung von Baufonds zu beschaffen sind. Bis diese Fonds hinreichend leistungsfähig sind, kann ausnahmsweise noch die Verwendung von Anleihemitteln für derartige Zwecke zugelassen werden, jedoch nur bei entsprechender Verstärkung des Tilgungssatzes . . . .

Anlangend die Kosten der ersten Pflasterung einer Straße, beispielsweise auch bei der Umwandlung einer chaussierten Straße in eine gepflasterte, so wird die leihweise Beschaffung der erforderlichen Mittel gestattet werden können, sobald nur wegen Festsetzung eines angemessenen Tilgungssatzes im Sinne . . . Vorsorge getroffen ist. Im übrigen ergibt sich schon aus den Grundsätzen unter Ziffer 1, daß alle Kosten, welche lediglich die Unterhaltung des bestehenden Pflasters betreffen, wozu auch die Kosten der Umpflasterungen zu rechnen sind, nicht durch Anleihen gedeckt werden dürfen.

Digitized by Google

Ministerialerlaß vom 6. August 1892:

2. Handelt es sich um die Beschaffung der Mittel zur Ausführung von Unternehmungen, welche, wie die Erbauung von Theatern, Konzerthallen und Ratskellergebäuden in der Regel über den engeren Kreis der städtischen Verwaltungsaufgaben hinausgehen und mehr oder minder die Befriedigung von Luxusbedürfnissen bezwecken, so ist nachzuweisen, daß entweder die Verzinsung und Tilgung des aufzunehmenden Kapitals in den Erträgnissen der Anlagen genügende Deckung findet oder die Leistungsfähigkeit der betreffenden Stadtgemeinde eine solche ist, daß die Finanzlage derselben nicht gefährdet und eine Steigerung der Anforderungen an die Steuerkraft ihrer Bewohner unbedenklich erscheint. Ebenso ist, wenn an und für sich nützliche aber ertragslose Herstellungen wie Straßendurchbrüche und Verbreiterungen in engen Stadtteilen geplant werden, darzulegen, daß entweder der erforderliche Kostenaufwand in einem angemessenen Verhältnis zu der Leistungsfähigkeit der betreffenden Stadtgemeinde steht oder die beabsichtigten Bauausführungen zur Beseitigung gesundheitswidriger Zustände oder durch die Rücksicht auf die Sicherheit des Verkehrs bedingt sind.

3. Da erfahrungsgemäß in allen größeren Städten regelmäßig eine Reihe einmaliger Ausgaben für minder erhebliche Bauausführungen und Beschaffungen insbesondere solcher Ausgaben, welche keine Rückeinnahmen bringen, zu leisten ist, sind die Mittel zur Bestreitung dieser Bedürfnisse, welche tunlichst gleichmäßig auf die einzelnen Jahre zu verteilen sind, im Interesse der Erhaltung einer geordneten Finanzwirtschaft aus den ordentlichen Einnahmen des städtischen Haushaltsetats zu entnehmen, nicht im Wege der Anleihe zu beschaffen.

Ministerialerlaß vom 23. August 1907:

Sodann sind neuerdings viele Großstädte und andere Städte mit lebhaftem Grundstücksverkehr und steigenden Bodenwerten zweckmäßigerweise dazu übergegangen, für den Ankauf und die Verwertung städtischen Grundeigentums einen Betriebsfonds (Grunderwerbsfonds) zu bilden. Dieses Verfahren kann nach den günstigen Erfahrungen, die damit gemacht worden sind, den Stadtgemeinden allgemein empfohlen werden, da ein solcher Fonds, wenn er ausreichend dotiert und ständig auf entsprechender Höhe gehalten wird, die Städte der Notwendigkeit überhebt, für jeden einzelnen Bedarfsfall, in dem für ein städtisches Unternehmen die Beschaffung von Grund und Boden erforderlich wird, den Weg der Anleihe zu beschreiten. Die Städte werden daher auf die Ansammlung eines solchen Fonds, gegen dessen erste Begründung durch eine Anleihe in der Regel keine Bedenken zu erheben sein würden, tunlichst Bedacht zu nehmen haben.

Auch sonst kann . . . den Städten mit stark zunehmender Bevölkerung nur erneut zur Pflicht gemacht werden, zur Deckung häufig wiederkehrender Ausgabezwecke wie z. B. Schulbauten, Pflasterungen usw., für die bisher vielfach noch Anträge auf Genehmigung von Anleihen gestellt werden, in Zukunft besondere Fonds anzusammeln bezw. vorhandene zu verstärken.

Digitized by Google

Elsaß-Lothringen.

Für Elsaß-Lothringen bedürfen Beschlüsse des Gemeinderates über Aufnahme von Anleihen, durch welche die Gemeinde mit einem Schuldenbestande belastet oder der vorhandene vergrößert wird, der Genehmigung der Aufsichtsbehörde und sofern die Tilgungsfrist zehn Jahre überschreitet, der weiteren Genehmigung durch kaiserliche Verordnung.

Baden.

Nach § 101 der badischen Städteordnung kann der Stadtrat die Kapitalaufnahmen, welche zur Abtragung aufgekündigter Kapitalien gemacht werden sowie diejenigen, welche zur Bestreitung voranschlagsmäßiger Ausgaben erforderlich und innerhalb desselben Rechnungsjahres aus laufenden Einnahmen wieder getilgt werden, ohne weitere Förmlichkeit aufnehmen. Zu anderen Anleihen ist nach einer Bestimmung zu Absatz 2 dieses Paragraphen die Einwilligung des Bürgerausschusses und nach Ziffer 3 § 172 d der Städteordnung die Staatsgenehmigung erforderlich. § 101 Abs. 3 sagt:

„Sie (die Anleihen) können nur nötig werden, wenn die ordentlichen Einkünfte der Gemeinde erschöpft und zu einer unvermeidlichen oder leicht nützlichen Ausgabe keine anderen zweckmäßigen außerordentlichen Einnahmen aufzufinden sind."

Bayern.

Die bayrische Gemeindeordnung besagt in den Artikeln 61, 62, 63 folgendes:

Art. 61: Die Aufnahme eines Anlehens der Gemeinde kann nur zur Abtragung aufgekündigter Kapitalien oder zur Bestreitung unvermeidlicher oder zum dauernden Vorteil der Gemeinde gereichender Ausgaben stattfinden, wenn die Deckung dieser Ausgaben aus anderen Hilfsquellen der Gemeinde nicht ohne Überbürdung der Gemeindeangehörigen geschehen kann.

Art. 62: I. Für alle Gemeindeschulden müssen Tilgungspläne angefertigt werden, welche auf nachhaltigen Einnahmen für Verzinsung und Tilgung beruhen und der vorgesetzten Verwaltungsbehörde vorzulegen sind.

Art. 63: I. Die Aufnahme eines Anlehens ... ist nur mit Genehmigung der vorgesetzten Verwaltungsbehörde zulässig, wenn der Betrag, um welchen die Schuldenlast in demselben Rechnungsjahre vermehrt wird

in Gemeinden mit weniger als 2500 Seelen	857,14	Mk.
in Gemeinden von 2500—5000 Seelen . .	1714,29	„
in Gemeinden von 5000—20 000 Seelen . .	8571,43	„
in Gemeinden mit größerer Seelenzahl . .	17 142,86	„

übersteigt.

Digitized by Google

II. In anderen Fällen kann die Verwaltungsbehörde binnen 14 Tagen nach Empfang des Tilgungsplanes die Schuldaufnahme untersagen, wenn den Bestimmungen des Art. 62 Abs. 1 nicht genügt ist oder wenn die Voraussetzungen des Art. 61 nicht gegeben sind.

Hierzu sagt die Verwaltungsvorschrift vom 11. Oktober 1907:

1. Die Aufnahme von Anleihen für Anstalten und Einrichtungen, die aus eigenen Einnahmen erhalten werden können und außerdem einen zur Verzinsung und Rückzahlung der Anleihen ausreichenden Ertrag abwerfen, ist innerhalb der durch Art. 61/45 der Gemeindeordnungen gesteckten Grenzen unbedenklich, da hierdurch die Zukunft nicht belastet wird.

2. Für sonstige Zwecke, also auch für Anstalten und Einrichtungen mit unsicherem Ertrag, sollen Anleihen nur aufgenommen werden, wenn es sich um außerordentliche Bedürfnisse, deren Befriedigung aus den ordentlichen Einnahmen die Leistungsfähigkeit der Gemeinde übersteigt, handelt und im übrigen die Voraussetzungen der Art. 61/45 und 62/46 der Gemeindeordnungen erfüllt sind.

Außerordentliche Bedürfnisse sind solche, die nicht oder nur in weit ausgehenden Zeiträumen wiederkehren: die Höhe des Aufwandes an sich soll für die Scheidung in ordentliche und außerordentliche Bedürfnisse nicht bestimmend sein. Bei den Kosten regelmäßig wiederkehrender Unterhaltungsarbeiten ist sonach eine Deckung aus Anleihemitteln ausgeschlossen. Der Kreis der außerordentlichen Bedürfnisse ist je nach der Größe und der Entwicklung der Gemeinden verschieden. Was in kleineren, langsam wachsenden Gemeinden zu den außerordentlichen Bedürfnissen gehören wird, wie Straßenverbesserungen, Bauten für Schulzwecke u. dergl., kann sich in Gemeinden mit rascher Entwicklung als ein regelmäßig innerhalb weniger Jahre wiederkehrendes und deshalb ordentliches Bedürfnis darstellen, für das die Ausgaben aus den ordentlichen Einnahmen zu decken sind, eine Bereitstellung der erforderlichen Mittel durch Anleihen würde zu einer Überschuldung der Gemeinden führen, die ihre Leistungsfähigkeit für andere Zwecke mit der Zeit erheblich beeinträchtigen müßte.

3. Soweit die Mittel für derartige Bedürfnisse nicht zur Zeit ihres Anfalls aus den ordentlichen Einnahmen beschafft werden können, ohne daß eine Überbürdung der Gemeinde eintritt, sind Fonds durch alljährliche Rücklagen aus den ordentlichen Einnahmen anzusammeln, die Höhe und der Beginn der Rücklagen ist so zu bemessen, daß die Bedarfssumme bis zum Anfalle des Bedürfnisses bereit steht.

Neben den sogenannten Erneuerungsfonds, die für gewerbliche Betriebe schon nach kaufmännischen Grundsätzen anzulegen sind, und neben den Betriebsfonds, welche die ungestörte Fortführung des Gemeindehaushalts bei vorübergehender Einnahmestockung ermöglichen sollen, werden deshalb in großen Städten Fonds für Schulhausbauten und sonstige Bildungszwecke, für Straßenverbesserungen u. dergl. anzulegen sein.

Dieses Verfahren empfiehlt sich namentlich auch zur Förderung künstlerischer und wissenschaftlicher Zwecke, auf die manche Gemeinden

Digitized by Google

in anerkennenswerter Weise ihre Tätigkeit erstreckt haben, da hierfür eine Anlehensaufnahme schon nach den Vorschriften der Gemeindeordnungen nicht immer zulässig sein wird.

In Städten mit lebhaftem Grundstücksverkehr und steigenden Bodenwerten ist die Anlegung von Grunderwerbsfonds empfehlenswert, die aus den Betriebsüberschüssen günstiger Jahre und aus dem Erlös von Grundverkäufen gebildet werden können und, wenn sie in entsprechender Höhe gehalten werden, einer umsichtigen Verwaltung die rechtzeitige Beschaffung von Grund und Boden für zukünftige gemeindliche und gemeinnützige Unternehmungen ermöglichen, ohne jedesmal erst den umständlichen Weg der Anleihe beschreiten zu müssen.

Hessen.

Die Städteordnung für das Großherzogtum Hessen bestimmt in Art. 48 und 117:

1. Art. 48: Die Genehmigung der Aufsichtsbehörde (Großherzogliche Kreisamt) ist erforderlich zur Aufnahme von Anleihen, durch welche die Gemeinden mit einem Schuldenstand belastet oder der bereits vorhandene vergrößert wird, mit Ausnahme jedoch von Anleihen, welche in demselben Rechnungsjahre wieder abgetragen werden.

2. Art. 117: Die Oberaufsicht des Staates ist darauf gerichtet, daß eine ungerechte Belastung der Gemeinden mit Schulden vermieden wird und daß die Tilgung der letzteren stets planmäßig erfolgt.

Hierzu besagt die Verwaltungsvorschrift vom 13. August 1908 folgendes:

1. Eine Anleihe soll nur dann genehmigt werden, wenn es sich um die Mittel für außerordentliche Ausgaben zu gemeinnützigen, nicht bloß der Gegenwart, sondern auch der ferneren Zukunft zugute kommende Zwecke handelt.

Unzulässig erscheint hiernach die Aufnahme einer Anleihe für Zwecke, die erst späterhin im einzelnen des Näheren bestimmt werden sollen, ferner für Zwecke, die entweder nur die Unterhaltung bereits bestehender Anlagen oder zwar die Herstellung neuer, jedoch solcher Anlagen betreffen, die alljährlich oder doch in kurzen Zwischenräumen von neuem erforderlich werden. Für die Zwecke der ersten Art wird es sich häufig empfehlen, einen besonderen Fonds (z. B. einen allgemeinen Grunderwerbsfonds) anzusammeln. In diesen Fällen handelt es sich um regelmäßige Ausgaben, für die durch ordentliche Einnahmen oder regelmäßige Rücklagen (z. B. Erneuerungsfonds für maschinelle Anlagen) Vorsorge getroffen werden muß.

2. Bei der Aufnahme einer Anleihe können ferner nur die Mittel für solche Ausgaben in Betracht kommen, die in einem im voraus bestimmten Zeitraum verwendet werden sollen. Hierbei erscheint es zulässig, durch eine Anleihe die Mittel für eine größere Zahl von Anlagen aufzunehmen, die im Laufe der nächsten Jahre allmählich ausgeführt werden sollen. Dagegen erscheint es unstatthaft, durch die Aufnahme

Digitized by Google

einer Anleihe die Mittel für solche Zwecke beschaffen zu wollen, die erst in einer späteren, aber vorläufig überhaupt noch nicht näher bestimmten Zeit ausgeführt werden sollen.

Einen besonders häufigen Anlaß zur Aufnahme von Anleihen geben die Schulhausbauten und die Pflasterungen von Straßen.

Gegen die leihweise Beschaffung der Kosten für Schulhaus-Neubauten wird bei ausreichender Amortisation in der Regel ein Bedenken nicht bestehen. In denjenigen Gemeinden, deren Bevölkerung in solcher Zunahme begriffen ist, daß das Bedürfnis nach Schulbauten in regelmäßigen Zwischenräumen wiederzukehren pflegt, ist auf die Ansammlung von Baufonds hinzuwirken, damit die nötigen Mittel nicht nur aus Anleihen gedeckt werden.

Ebenso können die Kosten der ersten Pflasterung einer Straße auch bei der Umwandlung einer chaussierten Straße in eine gepflasterte unter der Bedingung eines genügend hohen Tilgungssatzes durch eine Anleihe aufgebracht werden.

. . . Gewerbliche Unternehmungen der Kommunalverbände sind grundsätzlich so zu verwalten, daß durch die Einnahmen mindestens die gesamten Ausgaben, einschließlich der Verzinsung und der Tilgung des Anlagekapitals aufgebracht werden. Eine Ausnahme ist zulässig, sofern die Unternehmung zugleich einem öffentlichen Interesse dient, das anderenfalls nicht befriedigt wird.

. . . Handelt es sich um die Mittel für Unternehmungen, die — wie der Bau von Theatern, Konzerthallen — über den engeren Kreis der kommunalen Verwaltungsaufgaben hinausgehen und mehr oder minder Luxusbedürfnisse befriedigen sollen, so ist nachzuweisen, daß entweder das aufzunehmende Kapital durch die Erträgnisse der Anlagen verzinst und getilgt wird, oder daß nach der Leistungsfähigkeit der Gemeinde die Finanzlage derselben nicht gefährdet und die Anforderungen an die Steuerkraft ihrer Bewohner nicht bedenklich gesteigert werden. Wenn an und für sich nützliche, aber ertraglose Herstellungen wie Straßendurchbrüche und Verbreiterungen in engen Stadtteilen geplant werden, so ist darzulegen, daß entweder der erforderliche Kostenaufwand in einem angemessenen Verhältnisse zu der Leistungsfähigkeit der Gemeinde steht oder die beabsichtigten Bauten durch gesundheitswidrige Zustände, durch die Rücksicht auf die Sicherheit des Verkehrs oder auf sonstige öffentliche Interessen geboten sind.

Erfahrungsgemäß sind in allen größeren Städten einmalige Ausgaben für minder erhebliche Bauausführungen, die zudem keinerlei Rückeinnahme bringen, zu leisten. Die Mittel für diese Ausgaben, die möglichst gleichmäßig auf die einzelnen Jahre zu verteilen sind, sind daher im Interesse einer geordneten Finanzwirtschaft tunlichst aus den ordentlichen Einnahmen des städtischen Haushaltsetats zu entnehmen, nicht im Wege der Anleihe zu beschaffen.

Digitized by Google

Sachsen.

Für Sachsen sind die Bestimmungen in den folgenden Paragraphen der revidierten Städteordnung vom 24. April 1873 enthalten:

§ 131. Die Oberaufsicht des Staates ist außer auf die Befolgung der gesetzlichen Vorschriften namentlich darauf gerichtet, daß die Befugnisse der Gemeinde und ihrer Organe nicht überschritten, das Stammvermögen erhalten und eine ungerechtfertigte Belastung der Gemeinde mit Schulden vermieden werde, auch die Tilgung der letzteren stets planmäßig erfolge:

§ 135. Vor der Ausführung ist zur Gültigkeit folgender Beschlüsse:

c) zur Vermehrung der Gemeindeschulden, dafern dieselbe innerhalb Jahresfrist bei einer Bevölkerung unter 1000 Einwohnern mehr als 100 Taler und bei größerer Seelenzahl mehr als 100 Taler auf je 1000 Einwohner beträgt, die Genehmigung der Aufsichtsbehörde erforderlich.

Auf Schulden, welche binnen Jahresfrist zurückgezahlt werden, leidet die vorstehende Vorschrift sub c keine Anwendung.

Verwaltungsvorschriften bestehen in Sachsen nicht.

Württemberg.

Die Gemeindeordnung vom 28. Juli 1906 besagt:

Art. 128. Die Aufnahme von Schulden durch die Gemeinden darf nur zum Zwecke der Abtragung älterer Schulden oder zur Deckung solcher notwendigen oder nützlichen Ausgaben erfolgen, deren Bestreitung aus anderen Mitteln der Gemeinden ohne Überbürdung der Steuerpflichtigen nicht möglich ist.

Art. 190. Außer in den besonders bestimmten Fällen ist die Genehmigung der Regierungsbehörde zur Gültigkeit der Beschlüsse des Gemeinderats und zur Vollziehbarkeit auch dann notwenig:

3. bei Kapitalaufnahmen, durch welche der Schuldenstand der Gemeinde vermehrt wird, fofern es sich nicht um die bloß vorübergehende Eingehung einer Schuld zur Bestreitung solcher voranschlagsmäßigen Ausgaben handelt, für welche die Deckungsmittel im Voranschlag vorgesehen sind, aber erst im weiteren Verlauf des Rechnungsjahres eingehen. . . .

Hierzu ist eine Vollzugsverfügung vom 8. Oktober 1907 ergangen:

„Zur Vermeidung der Notwendigkeit von Schuldaufnahmen oder zur Ermäßigung ihres Betrages empfiehlt es sich schon der Zinsersparnis halber besondere Vermögensbestandteile (Fonds) für größere in Aussicht genommene Unternehmungen durch alljährliche Einstellung eines entsprechenden Betrages in den Voranschlag des Gemeindehaushaltes anzusammeln und verzinslich anzulegen.

Schuldaufnahmen erscheinen, von besonderen Notstandsfällen abgesehen, nur dann zulässig, wenn es sich um die Beschaffung der Mittel für außerordentliche Ausgaben zu gemeinnützigen nicht bloß der Gegenwart, sondern auch der ferneren Zukunft zugute kommende Zwecke handelt.

Digitized by Google

Unzulässig erscheint hiernach eine Schuldaufnahme für Unternehmungen, welche alljährlich oder doch in ganz kurzen Zwischenräumen von neuem erforderlich werden.

Überschaut man den Gesamtinhalt dieser gesetzlichen und Verwaltungs-Vorschriften, so ergeben sich wertvolle Anhaltspunkte für die Beantwortung der Frage, welche Ausgaben des städtischen Haushaltsplans durch Anleihen zu decken sind. Beginnen wir zuerst eine theoretische Untersuchung.

Die Ausgaben, für die Anleihen bewilligt werden können, sollen sein:

a) außerordentliche (Preußen, Bayern, Hessen, Württemberg).

Als außerordentliche Ausgaben werden solche definiert, die nicht jedes (Rechnungs-)Jahr oder in anderen genau zu übersehenden Zwischenräumen auftreten. Die Höhe der Ausgabe soll dafür, ob sie als außerordentliche oder ordentliche anzusehen, im allgemeinen nicht entscheidend sein (Bayern). Gegen diesen Grundsatz und die Begriffsbestimmung lassen sich Einwendungen nicht erheben. Er trägt den Verschiedenheiten in den einzelnen Städten Rechnung. Bei größeren Städten wird man selbstverständlich hinsichtlich der zu deckenden Summe größere Anforderungen stellen als bei kleineren;

b) unvermeidliche oder sonst höchst nützliche, zum dauernden Vorteil der Gemeinde reichende (Baden, Bayern). Preußen, Hessen, Württemberg setzt statt dessen, gemeinnützige. Dies erscheint zu eng gefaßt. Gewiß nimmt man heute an, daß auch Gasanstalten, Elektrizitätswerke, Wasserwerke und Verkehrsmittel gemeinnützige Zwecke sind. Selbst den Ankauf von Grund und Boden in großem Umfang sieht man heute — so haben sich die Anschauungen gewandelt — als gemeinnützig an. Aber warum soll eine Stadt nicht eine Ziegelei, eine Brennerei, Brauerei, ein Kohlenbergwerk betreiben, wozu ihr vorhandener oder erworbener Grundbesitz vielleicht die geeignete Veranlassung gibt? Dieser gewerbliche Betrieb kann für sie ein „höchst nützlicher" sein, als einen gemeinnützigen wird man ihn nicht ansehen können. Auch ein „unvermeidlicher" wird er nicht sein, da außer Betrieb in eigener Verwaltung sich andere Ausnutzungsmöglichkeiten bieten. Dagegen wird für alle andere Unternehmungen der Stadt, die sich in engerem Kreis der Aufgaben halten (Preußen), das Erfordernis der Unvermeidlichkeit (z. B. Straßendurchbrüche) zutreffen. Deshalb erscheint die Unterscheidung Badens in „unvermeidliche oder sonst höchst nützliche" richtig, richtiger noch als die Bayerns, da zum dauernden Vorteil auch die Ausgaben dienen, die keinen unmittelbaren Nutzen abwerfen. Ausgaben, die über den engeren Kreis der Verwaltung hinausgehen, abgesehen von solchen zu gewerblichen,

Digitized by Google

d. h. voraussichtlich gewinnbringenden Zwecken, also solche die mehr oder minder der Befriedigung eines Luxus dienen, für künstlerische oder wissenschaftliche Zwecke sollen in der Regel ohne Anleihe erfüllt werden;

c) nicht bloß der Gegenwart, sondern auch der ferneren Zukunft zugute kommende (Preußen, Hessen, Württemberg, Bayern zum dauernden Vorteil gereichend).

Hiergegen läßt sich nichts einwenden. Denn da die Zukunft die Lasten der Verzinsung und Tilgung mittragen muß, hat sie auch Anspruch auf die Vorteile der Einrichtung;

d) für sofort zu verwendende Ausgaben, d. h. für solche, die in absehbarer Zukunft Erfüllung fordern (Preußen, Hessen). Es erscheint selbstverständlich, daß Anleihen nicht aufs Blaue hinein bewilligt werden und daß auch die Stadtgemeinden nicht Pläne machen für Zeiten, die fernab liegen und bei denen die Gestaltung der Verhältnisse noch nicht erkennbar ist;

e) wenn die Deckung der Ausgaben aus anderen Hilfsquellen der Gemeinde nicht ohne Überbürdung der Gemeindeangehörigen geschehen kann. Diese allgemeine Klausel (Bayern, Württemberg, Baden) erscheint nicht gerechtfertigt. Andere Hilfsquellen können Vermögensstücke sein. Eine Veräußerung von Vermögensstücken wird man aber im allgemeinen nicht anraten dürfen. Eine Deckung aus ordentlichen Einnahmen einmalig oder wiederholt wird man ebensowenig empfehlen dürfen. Denn das ist eine Überbürdung der Gegenwart zugunsten der Zukunft, gleichgültig ob diese Überbürdung nun eine absolute oder relative im Verhältnis zur Zukunft ist. Man wird vielmehr, wenn sonst die Anleihe gerechtfertigt ist, nicht darauf sehen dürfen, ob durch vorübergehende starke Erhöhung des Steuersatzes sich eine Kapitaldeckung ermöglichen läßt. Diese Forderung bestimmt aufgestellt und durchgeführt würde vielfach der Feind des Fortschritts und des Guten sein. Eine vernünftige Ausnutzung des Kredits muß den Städten wie jedem Kaufmann nicht bloß gestattet sein, sondern empfohlen werden. Bei unserer heutigen Geldwirtschaft ist der Weg der Beschaffung außerordentlicher Einnahmen zur Deckung außerordentlicher Ausgaben der der Anleihe.

Es mag eine praktische Untersuchung an den Forderungen der Wirklichkeit folgen:

Einer Sonderbetrachtung unterliegen meines Erachtens die gewerblichen Betriebe, deren finanzielle Verwaltung vorweg zu behandeln ist. Hier nehme man zunächst den Fall, daß die Erfüllung irgend eines allgemeinen Zwecks wie z. B. bei den Gas- und Wasserwerken nicht beabsichtigt

Digitized by Google

wird. Eine Stadt entdeckt auf ihrem Grundbesitz ein Braunkohlenlager oder sie hat oder erwirbt z. B. bei Ankauf von Rieselgütern Grundbesitz mit einer Ziegelei, Brennerei, Brauerei. Soll man ihr die Aufnahme einer Anleihe abschlagen und soll man sie nötigen, auf andere Weise als durch Eigenbetrieb die Anlagen einzurichten und auszunutzen? Man wird bei solchen gewerblichen Anlagen ohne allgemeinen Zweck wohl strenger sein müssen, aber die Aufnahme von Anleihen nicht versagen dürfen. Anleihen mit Inhaberpapieren werden in solchen Fällen selten in Frage kommen, wirtschaftlich besser und einfacher wird es sein, die Mittel auf andere Weise (Beleihung der Güter usw.) zu beschaffen. Strenger wird man sein müssen, um den Kreis der städtischen Aufgaben, der an sich schon groß ist, nicht übermäßig zu erweitern und weil der Grundsatz des § 3 KAG. nicht sicher eingehalten werden kann. Nach dem Grundsatz des § 3 KAG. sind gewerbliche Betriebe so zu verwalten, daß durch die Einnahmen mindestens die gesamten, durch die Unternehmung der Gemeinde erwachsenden Ausgaben einschließlich der Verzinsung und der Tilgung des Anlagekapitals aufgebracht werden. Das ist leicht bei gewerblichen Unternehmungen mit monopolartigem Charakter, bei denen ein Wettbewerb mit Privaten nicht besteht. Hierzu sind zu rechnen Gas- und Wasserwerke, Elektrizitätswerke, Schlachthöfe und Straßenbahnen. Bei den Schlachthöfen ist durch Gesetz die Aufbringung von Unterhaltungskosten, Verzinsung und Tilgung gesetzlich begrenzt, aber andererseits durch den Schlachthauszwang (Ges. vom 18. März 1868, 29. März 1881, 29. Mai 1902, § 11 KAG. vom 14. März 1893) gewährleistet. Das letztere trifft tatsächlich zu bei den Gas-, Wasser- und Elektrizitätswerken und Straßenbahnen insofern, als das Eigentum am Grund und Boden der Straße oder der tatsächliche Besitz die Verfügung über die Straße, ohne die jene Betriebe nicht ausführbar sind, und damit deren monopolartigen Charakter sicherstellen. Für die Herstellung und den Ausbau solcher Anlagen Anleihen aufzunehmen, kann keinem Bedenken unterliegen, da eine Belastung der Steuerzahler nicht entsteht. Unterhaltungskosten, Zinsen, Tilgung kommen sicher ein (bei den Wasserwerken liegt es hin und wieder anders, weil Gesichtspunkte der Hygiene hineinspielen, die eine Ermäßigung des Preises zur Anregung vermehrten Gebrauchs veranlaßt haben). Zumeist tritt sogar und sehr erheblich eine Entlastung der Steuerzahler durch diese gewerblichen Betriebe, um den finanztechnischen Ausdruck zu gebrauchen, „werbende Anlagen" ein. Deshalb spricht auch Bayern die Unbedenklichkeit der Aufnahme von Anleihen für solche Zwecke aus. Die Vorschriften der anderen Staaten sagen

Digitized by Google

Besonderes nicht, doch ist anzunehmen, daß stillschweigend unter den gleichen Gesichtspunkten wie in Bayern überall verfahren wird. Nach Wöll a. a. O. fallen auf die in den letzten 10 Jahren von den Städten mit mehr als 100 000 Einwohner für werbende Anlagen aufgenommene Kapitalien 36 % des Gesamtbetrages. Es konnten im Etatsjahre 1908 zur Entlastung der Steuerzahler[1] abführen von:

	Gas Mk.	Wasser Mk.	Elektrizität Mk.	Straßenbahnen Mk.
Berlin	6 761 502	2 010 720	—	—
Breslau	1 627 400	109 100	566 400	—
Königsberg	22 500	—	—	—
Frankfurt a. M.[2]	—	704 700	1 933 000	960 000
Straßburg i. E.	—	154 600	100 000	—
Karlsruhe	386 097	334 758	—	—
München	1 273 000	509 981	1 053 292	1 429 667
Darmstadt	300 000	163 400	105 000	—
Dresden	3 041 274	—	651 494	642 996
			859 123	299 400[3] / 18 000
Stuttgart	459 000	636 900	265 000	—

Bei so erheblicher Entlastung der Steuerzahler durch die Einnahmen gewerblicher Betriebe, die man sich für die Städte nicht mehr wegdenken kann, wird die Herstellung der Anlagen und die Aufnahme von Anleihen, die bei der Höhe der erforderlichen Kapitalien so wie so nicht zu vermeiden ist, den Städten nicht erschwert werden dürfen, sondern die Herstellung solcher Anlagen zu raten sein.

Etwas anders liegt es schon bei der Erneuerung, Aus- und Umbau solcher Anlagen. Denn es ist klar, daß nicht jede Erneuerung, jeder Aus- und Umbau und auch jede Vergrößerung die Einnahmen der Anlage vergrößert und daß auch trotz des monopolartigen Charakters der Unternehmung die Preise der Produkte nicht ins Ungemessene gesteigert werden können. Es kann deshalb, wenn hier nicht richtig verfahren wird, der

[1] Die Zahlen sind den Etats entnommen. Inwiefern außer den rechnerisch nachgewiesenen Überschüssen noch Zuwendungen zur Entlastung der Steuerzahler enthalten sind, könnte nur nach Aufstellung eines Normaletats und gleichmäßiger Ausfüllung wirklich richtig ermittelt werden.

[2] Zwei Privat-Gasanstalten.

[3] Abgaben für Benutzung von Straßen, Plätzen und Brücken.

Digitized by Google

Ertrag gemindert werden oder der Ertrag trotz Ausdehnung des Unternehmens sich nicht steigern. Deshalb werden hier die Mittel für Erneuerungen, Ausbauten und Umbauten aus den Erträgnissen der Anlage durch Ansammlung von Fonds (Erneuerungsfonds) zu entnehmen und es wird die Aufnahme von Anleihen zu vermeiden sein. Dies kann einige Zeit die Überschüsse nicht sehr hoch erscheinen lassen, wird sich aber mit den Jahren belohnen. Nach diesem kaufmännischen Gesichtspunkte verfahren auch die gut geleiteten großen Privatunternehmungen, um sich vor Rückschlägen zu sichern und um eine ständige, wenn nicht steigende Dividendenpolitik befolgen zu können. Bayern empfiehlt die Erneuerungsfonds unmittelbar.

Verschieden von diesen vorhandenen Anlagen müssen die Unternehmungen betrachtet werden, bei denen Verzinsung und Tilgung neben den Kosten der Unterhaltung nur zum Teil aus Gebühren und anderen Einnahmen zu erwarten sind, bei denen auch privater Wettbewerb nicht nur möglich ist, sondern zumeist vorhanden und fühlbar ist, bei denen aber immerhin die Erfüllung eines öffentlichen Zweckes mitspricht. Hierher können gezählt werden, Badeanstalten, Kanalisationen, Müllbeseitigung, Hafen, Friedhöfe, Markthalle. Die Nützlichkeit, zum Teil auch die Notwendigkeit solcher Anlagen wird nicht bezweifelt werden können. Deshalb wird auch hier die Aufnahme von Anleihen für die Herstellung der Anlagen nicht zu verwerfen sein. Aber man wird nur hinsichtlich der ausführenden Stadt strenger prüfen müssen. Es läßt sich sehr wohl denken, daß die Staatsaufsichtsbehörde hinsichtlich aller oder einzelner dieser Aufgaben bei einzelnen Städten nach ihrer Leistungsfähigkeit, ihrer Größe usw. Bedenken erhebt. Allerdings hat man bisher zumeist das Gegenteil erlebt, besonders bei nicht kreisfreien Städten, die oft von der Aufsichtsbehörde geradezu zu solchen Unternehmungen wie Kanalisation gedrängt worden sind. Für die Unterhaltung aber wird stets bei Aus- und Umbau solcher Anlagen in der Regel nach den oben entwickelten Grundsätzen zu verfahren, d. h. ohne neue Anleihen auszukommen sein.

Die am Anfang zusammengestellten Vorschriften der einzelnen Staaten heben als solche Unternehmungen, für die Anleihen nicht zu bewilligen sind, Luxusunternehmungen, z. B. Theater, Konzerthallen, Parks, Veranstaltungen zu künstlerischen und wissenschaftlichen Zwecken (Bibliotheken, Museen, Ausstellungshallen, Vortragssäle) hervor. Es wird nicht zu bezweifeln sein, daß auch sehr große Städte nur schwer aus laufenden Mitteln derartige kostspielige Unternehmungen zu errichten vermögen werden. Auch kann nicht bestritten werden, daß es bei großen Städten

Digitized by Google

zu dem geistigen Leben der Bewohner gehört, Theater, Konzerte, die zudem noch immer jährliche Zuschüsse erfordern, zu besitzen. Aus diesen Gründen wird sich wie in einzelnen Fällen aus nationalen Gründen die Herstellung von Theatern usw. aus Anleihemitteln rechtfertigen lassen. Aber im allgemeinen wird zu wünschen sein, daß solche Ausgaben durch Ansammlung von Fonds, Herbeischaffung von Spenden usw. gedeckt werden und der allgemeine Geldmarkt nicht in Anspruch genommen wird. Das mag oft schwer sein, besonders schwer mag das Abwarten sein, im Interesse der soliden Finanzwirtschaft der Städte ist es aber zu erstreben. Zu verwerfen ist auf jeden Fall die Aufnahme von Anleihen für Errichtung von Denkmälern für Fürsten, berühmte Staatsleute usw. und die Handlungsweise des Fiskus, der unter Ausnutzung des Wettbewerbs der Städte oder anderer Momente staatlich zu erfüllende Aufgaben wie den Bau von Kasernen, von Verwaltungsgebäuden für Behörden, Teilumbauten von Bahnhöfen usw. den Städten auferlegt und sie zur Ausnutzung ihres Kredits nötigt. In den Ermahnungen der Staatsaufsichtsbehörden zur Sparsamkeit an die Städte ist selbstverständlich von solchen Ausgaben und für derartige Zwecke aufgenommenen Anleihen niemals die Rede.

Die Verwaltungsvorschriften der Staatsaufsichtsbehörden wenden sich gegen die Aufnahme von Anleihen zur Ansammlung oder Verstärkung von Betriebsfonds (Preußen, Bayern). Unter Betriebsfonds ist gewissermaßen das liquide Vermögen der Städte zu verstehen, das zur Vermeidung vorübergehender Defizits, die nicht zu wirklichen Defizits werden (Kassendefizit nennt sie Wagner a. a. O.) und zur Vermeidung vorübergehender Anleihen führt. Der typischste Fall ist der der Zahlung der Beamtengehälter am Anfang jeden Vierteljahres, während die etatsmäßige Deckung durch Steuern usw. erst im Laufe des Vierteljahres erfolgt. Nicht immer hat man an dieser Anschauung festgehalten, daß hierfür Anleihen nicht zu bewilligen sind, vielmehr haben die Ansichten geschwankt. Aber es wird als zutreffend anerkannt werden müssen, daß zur Ansammlung von Vermögen nicht der Weg der Anleihe beschritten wird, sondern daß die Städte Vermögen nur ansammeln wie jeder Privatmann aus eigenen Mitteln. Schließlich sind die Summen, um die es sich hier handelt, keine großen und es treffen die oben entwickelten theoretischen Grundsätze für die Möglichkeit einer Anleihe nicht zu.

Die Vorschriften Preußens weisen auf die Schaffung eines Grunderwerbsfonds aus Anleihemitteln hin, vorsichtiger Bayern, das in erster Linie auf die Ansammlung solcher Fonds aus Überschüssen günstiger Jahre und aus dem Erlös verkaufter Grundstücke aufmerksam macht. Der

Digitized by Google

möglichst ausgedehnte Besitz von Grund und Boden zur Befriedigung eigenen Bedarfs, zur wirtschaftlichen Entwickelung der Stadt, sei es zur Aufschließung von Baugelände, sei es zu anderen Zwecken z. B. um für ein großes gewerbliches Unternehmen Gelände angemessen zur Verfügung stellen zu können, und zur Einwirkung auf den Grundstücksmarkt ist den Städten unzweifelhaft zu empfehlen und deshalb auch durch die Ausnutzung des Kredits zu unterstützen. Soweit ist Preußen beizutreten. Aber der Standpunkt Bayerns erscheint doch nach einer Richtung der zutreffendere. Die Bereitstellung großer, wenn auch „erstmaliger", wie Preußen sagt, Mittel durch Anleihen kann zu Spekulationen großen Umfanges bei Ankauf von Grund und Boden führen, eine Bodenpolitik großen Stils einzuleiten, zu leicht Veranlassung sein. Tritt dann der erhoffte Erfolg nicht ein oder nicht schnell genug ein, so treffen und dann immer in Zeiten wirtschaftlichen Niederganges die Folgen die Städte. Immer muß darauf gehalten werden, daß solche Fonds gesondert verwaltet werden, daß Erlöse aus verkauftem Grund und Boden ihnen zufließen oder erstattet werden und daß sie zur Deckung der Anleihe Verwendung finden. Andernfalls täuschen sich die Städte in eine Finanzlage hinein, die sie nicht haben, sie verringern die Substanz ihres Vermögens ohne entsprechenden Ausgleich auf der Passivseite. Im Aufsichtswege wird nicht immer klar darauf gehalten.

Die Vorschriften von Preußen und Hessen unterscheiden zwischen Unternehmungen, die über den engeren Kreis der städtischen Verwaltung hinausgehen, und andern Unternehmungen. Unter den ersteren verstehen sie Unternehmungen, die die Befriedigung von Luxusbedürfnissen bezwecken (Theater usw.). Aber auch die gewerblichen Betriebe wird man darunter verstehen dürfen. Denn wenn es auch heute allgemein Anschauung ist, daß Gas-, Elektrizitäts- und Wasserwerke städtische Unternehmungen sein müssen, so ist dies doch noch nicht so lange her. In manchen Städten laufen noch die Verträge, durch welche die Versorgung mit Gas, Wasser und besonders Elektrizität Privatunternehmern überlassen ist. Und wie steht es mit den Straßenbahnen und Vorortbahnen? Hier haben viele Städte noch gar nicht den Mut gehabt, zuzugreifen. Noch viel eher wird man zu den nicht in den engeren Kreis der städtischen Verwaltung fallenden Unternehmungen diejenigen rechnen dürfen, bei denen eine gleiche Erfüllung der Aufgaben ganz ohne Zutun der Stadt möglich, wie Badeanstalten, Müllbeseitigung, Häfen, Friedhöfe, Markthalle, wenngleich auch hier der Betrieb und die Einrichtung in städtischer Regie immer mehr die Regel wird. Bei einzelnen Stadtverwaltungen wird der „engere

Digitized by Google

oder weitere" Kreis insofern deutlich, als für die Betriebsverwaltungen z. B. bei Breslau und Frankfurt a. M. besondere Etatsabteilungen abgesondert sind. Zu denen gehören die rein gewerblichen Betriebe, aber auch die wie Häfen, Badeanstalten, Abfuhrverwaltung usw., ohne daß selbstverständlich genaue und klare Grundsätze über die Abtrennung zwischen den gewerblichen und nicht gewerblichen Betrieben bestehen. Dagegen erscheinen diejenigen Aufgaben, die nach den oben angegebenen Vorschriften Preußens und Hessens als über den engeren Kreis der Verwaltung gehend anzusehen sind, in dem Hauptetat.

Wir konnten schon bei den gewerblichen Betrieben und diesen nahe stehenden Teilen der städtischen Verwaltung feststellen, daß die Kosten des Betriebes und der Unterhaltung der Anlage unter allen Umständen von diesen selbst zu decken sein sollen. Überträgt man diesen Grundsatz auf den „engeren" Kreis der städtischen Verwaltung auf den Teil, der im Hauptetat einzelner Städte gesondert in Erscheinung tritt, so heißt dies, daß die jährlich wiederkehrenden Ausgaben aus den jährlich wiederkehrenden, der Erneuerung immer wieder fähigen Einnahmen zu decken sind. Der Sprachgebrauch nennt diese kurz die ordentlichen Ausgaben und ordentlichen Einnahmen. Im Gegensatz dazu sind, wie oben gesagt, außerordentliche Ausgaben solche, die nicht regelmäßig wiederkehren, sei es in jedem Jahre, sei es in bestimmten, durch Erfahrung oder sonst festgestellten Zwischenräumen.

Versuchen wir an Hand eines städtischen Haushaltsplans im einzelnen klarzustellen, was zu den laufenden oder ordentlichen Ausgaben gehört. Hierbei wird von dem Etatsjahr als Budgetperiode ausgegangen.

Einer gesetzlichen Bindung unterliegt die Feststellung eines städtischen Haushaltsplans nicht. Vorschriften darüber, was als ordentliche Ausgabe anzusehen ist, bestehen nicht. Es muß deshalb versucht werden, an der Hand der Praxis zu gewissen Regeln zu kommen. § 66 der Städteordnung von 1853 besagt lediglich, über alle Ausgaben, Einnahmen und Dienste, welche sich im voraus bestimmen lassen, entwirft der Magistrat jährlich ... einen Haushaltsetat. Der Haushaltsetat kann aber und soll möglichst auch das Extraordinarium enthalten, d. h. die Ausgaben, die aus Anleihemitteln zu decken sind. Es gibt deshalb einen zwingenden Schluß auf das, was ordentliche oder laufende Ausgabe ist an sich noch nicht.

Einem Zweifel wird es nicht unterliegen, daß die gesamten Kosten der städtischen Verwaltung als solche ordentliche Ausgaben sind. Hierunter fallen insbesondere die persönlichen Posten, d. h. die Gehälter der Beamten

Digitized by Google

und Angestellten der Stadt vom Ersten bis zum Letzten einschließlich der Lehrer, der Polizeibeamten, Feuerwehrleute, Boten usw. nebst Wohnungsgeld, Bekleidungs- und Repräsentationszulage usw. Es fallen weiter darunter die sachlichen Kosten, auch für den Betrieb der städtischen Anstalten und Gebäude, für Schreibmaterialien, für Inventar, für Beleuchtung, Heizung, Reinigung, Feuerversicherung usw., ferner für Beleuchtung und Reinigung der Straßen und Plätze. Es fallen darunter die laufenden Kosten der Armen- und Krankenpflege und anderer den Städten gesetzlich obliegender Aufgaben, wie des Gewerbe- und Kaufmannsgerichts, Stadtausschusses usw. Auch sind dazu zu zählen die Kosten der Verzinsung und Tilgung der Schulden.

Auf ein Grenzgebiet kommt man aber bereits bei der Unterhaltung der städtischen Anlagen, Straßen, Plätze, Parkanlagen, Gebäude. Daß auch hier grundsätzlich die Ausgaben als ordentliche zu betrachten und aus ordentlichen Einnahmen zu decken sind, wird ebenfalls nicht zweifelhaft sein. Doch wie weit gehen hier die Ausgaben, die nur die „Unterhaltung" betreffen? Hier wird die eine Verwaltung, die vorsichtiger wirtschaftet, größere Summen ansammeln oder in Zwischenräumen bereitstellen, weil bald hier bald dort größere Beträge erforderlich werden für Ausgaben, die fast Erneuerungen, Neubauten oder dgl. sind. Je länger Bauten, Pflasterungen, Anlagen ihrem Zwecke dienen, um so näher kommt der Zeitpunkt größerer Verwendungen von Mitteln für sie zur weiteren Benutzbarkeit, zur Umgestaltung nach neuzeitlichen Ansprüchen und Anschauungen. Alle diese Ausgaben gehören zu denjenigen, die zwar nicht jedes Jahr, jedenfalls nicht bei kleineren Verwaltungen wiederkehren, wohl aber in so übersehbaren Zwischenräumen, daß für sie vorgesorgt und eine Anleihe vermieden werden kann, besonders da es sich um so erhebliche Summen zumeist nicht handeln wird, die eine dauernde oder vorübergehende Überbürdung der Steuerzahler mit sich bringen.

In den Verwaltungsvorschriften der Staatsaufsichtsbehörden sind als Beispiele außerordentlicher Ausgaben, für die Anleihen nicht aufzunehmen sind oder bei denen Anleihen nur mit verstärktem Tilgungssatz zu genehmigen sind, vielfach (Preußen, Hessen, Bayern) Schulhausneubauten und Pflasterungen hervorgehoben. Es mag richtig sein, daß Schulhausneubauten und Straßenpflasterungen Aufgaben sind, deren Wiederkehr sich übersehen läßt. Auch mag es richtig sein, daß Städte mit langsamer Entwicklung oder reiche Städte solche Aufgaben durch Ansammlung von Fonds oder durch einfache Einstellung in den Stadthaushaltsplan ohne Überbürdung der Steuerzahler erfüllen können. Aber ebenso richtig ist

Digitized by Google

es, daß sich die städtischen Körperschaften zu solcher Vorsorge nicht ganz dringender Bedürfnisse — Präventivdeckung — nur schwer bewegen lassen. Das liegt nun einmal in der menschlichen Natur, die gerne die Sorge der Zukunft auch dieser überläßt. Und weiter ist es richtig, daß Städte mit rascher Entwicklung und junge Städte, die erst alles aus sich heraus schaffen müssen, besonders die Städte der Industriebezirke ohne Anspannung ihres Kredits, ohne Schuldenmachen, diesen Anforderungen nicht gerecht werden können. Sie würden einfach finanziell erliegen, d. h. die Steuerzahler der Gegenwart erdrücken. Schon der verstärkte Tilgungssatz, wenn Anleihen gewährt werden, ist für solche Städte schwer. Der von Preußen aufgestellte Gesichtspunkt, die Tilgungsquote sei so zu bemessen, daß, wenn die Anlage wertlos geworden sei, auch die dafür aufgenommene Schuld getilgt sein müsse, ist zweifellos richtig. Aber als eine Überspannung erscheint es, wenn gesagt wird, die Anleihen für Schulbauten müßten so schnell getilgt sein, daß, wenn ein neuer Schulhausneubau notwendig würde, die zuletzt gebaute Schule bezahlt sei. (Ministerialerlaß vom 1. Juni 1891.) Das käme einer Bardeckung für Schulhausbauten in den meisten Fällen gleich. Auch behält doch eine Schule, wenn eine neue notwendigerweise gebaut wird, ihren Wert wie bisher.

II. Erfahrungsgrundsätze der Praxis.

Sind nun die deutschen Städte nach diesen Grundsätzen bisher verfahren oder ergeben sich aus ihrem Verhalten andre Anschauungen als die wir eben an der Hand der Anforderungen des Tages entwickelt haben? Zur Nachprüfung darüber steht das Statistische Jahrbuch deutscher Städte zur Verfügung, das allerdings nur Bd. VII—XIII von 1896 bis zum Jahre 1901 einschließlich die Übersicht über die von den Städten aufgenommenen Anleihen und ihre Verwendungszwecke enthält. Man darf doch wohl annehmen, daß im großen und ganzen Verwendungszwecke und Sollausgaben, wie sie dort angegeben, den tatsächlichen Verhältnissen entsprechen. (Bd. XIII, S. 426.) Dem Verfasser sind außerdem von einer Reihe von Städten dankenswerter Weise die Vorlagen an die Stadtverordnetenversammlungen über die Aufnahme der letzten Anleihen mit ihren Verwendungszwecken übermittelt worden. Auch deren Studium ergibt nicht, daß die deutschen Städte anders als nach den oben entwickelten Anschauungen verfahren wären. Eher findet man ein Hinausgehen und ein Stellen strengerer Anforderungen an sich selbst. Insbesondere ist immer, so weit erkennbar, vermieden worden, kleine Beträge,

Digitized by Google

auch wenn ihre Aufnahme durch Anleihe zu rechtfertigen gewesen wäre, im Wege der Schuldaufnahme zu decken. So beruht tatsächlich die Aufnahme hoher Schulden durch die Städte in den letzten Jahrzehnten auf deren glänzender Entwicklung, insbesondere der Übernahme gewerblicher Betriebe in eigene Verwaltung und der Heranziehung zur Erfüllung von Staatsaufgaben nicht auf unsolider Finanzwirtschaft bei Verkennung der über die Schuldaufnahme zu beobachtenden Grundsätze. Nirgends hat festgestellt werden können, daß Städte sogenannte „Zuschußanleihen" aufgenommen haben, d. h. Anleihen, die lediglich den Zweck hatten, die ordentlichen Ausgaben durch außerordentliche Einnahmen mit diesen ins Gleichgewicht zu bringen, wie dies besonders das Reich getan hat und Preußen auch zu tun beabsichtigt.

Um nur wenige Beispiele anzuführen:[1]

Berlin verwandte von der Anleihe des Jahres 1904 in Höhe von 228 Millionen die Teilsumme von 128 Millionen wie folgt:

I. den städtischen Werken:

1.	den Gaswerken	29 400 941,32	Mk.
2.	den Wasserwerken	8 836 892,33	„
3.	den Kanalisationswerken	18 111 672,22	„
4.	der Markthallenverwaltung	3 532 938,09	„
5.	der Schlachthofverwaltung	1 072 021,75	„
6.	dem Hafen am Urban	460 093,55	„
		61 414 559,26	Mk.

II. der Kämmerei:

7.	für die Ausführung von Hochbauten	30 316 877,78	Mk.
8.	für Brücken und Wasserbauten . . .	2 136 900,59	„
9.	für den Erwerb von Aktien der Berliner Elektrischen Straßenbahngesellschaft	9 755 763,24	„
10.	für die Erhöhung des Betriebsfonds der ehemaligen Hauptkasse der städtischen Werke	5 014 970,88	„
11.	für die Anlegung des Nordparks . .	1 744 175,34	„
12.	für die Weiterführung der Kaiser Wilhelmstraße	15 970 955,72	„
13.	für Verbreiterung der Roß- und Wollstraße	1 655 780,27	„
	insgesamt rund	128 000 000,00	Mk.

[1] Vgl. auch Rowe a. a. O., S. 182 ff.

Digitized by Google

Breslau brauchte die Anleihe 1905 in Höhe von 42 Millionen:

1.	zu Krankenhausbauten	4 000 000 Mk.
2.	zum Bau eines Pflegehauses	330 000 „
3.	zum Neubau höherer und mittlerer Unterrichtsanstalten	3 080 000 „
4.	zum Bau einer Handwerkerschule	1 000 000 „
5.	zur planmäßigen Erweiterung der Feuerwehr	2 900 000 „
6.	zur Einrichtung der Müllverbrennung	1 000 000 „
7.	zur planmäßigen Erweiterung der Kanalisation und Ankauf von Rieselfeldern	5 700 000 „
8.	zur Uferbefestigung	350 000 „
9.	zur Hafenerweiterung	500 000 „
10.	zum Neubau zweier Markthallen	3 152 000 „
11.	zur Erweiterung des Wasserwerks und der Grundwasserversorgung	2 650 000 „
12.	zur Erbauung einer neuen Gasanstalt und einer Arbeiterwohnstätte	6 000 000 „
13.	zur Erweiterung der Elektrizitätswerke	2 000 000 „
14.	zur Erbauung eines Verwaltungsgebäudes der Betriebswerke	650 000 „
15.	zum Erwerb von Grundstücken	2 500 000 „
16.	zur Tilgung alter Schulden	4 099 000 „
17.	Kosten der Anleihe	2 089 000 „
	insgesamt	42 000 000 Mk.

Dresden[1] verwandte von der Anleihe 1900 rund 41 Millionen wie folgt:

1.	Schulzwecke	8 036 115,62 Mk.
2.	Ankauf, Bau und Erweiterung der techn. Werke	7 832 562,60 „
3.	Anstalts- und Feuerlöschzwecke	5 091 251,30 „
4.	Straßen-, Schleußen- und Brückenbau	9 842 232,52 „
5.	Öffentliche Gebäude	5 050 997,82 „
6.	Verschiedene Zwecke	5 452 530,18 „
		41 305 690,04 Mk.

[1] Ausschließlich der Anleihen der Straßenbahn und der einverleibten Vororte.

Digitized by Google

Frankfurt a. M. nahm die Anleihe 1908 auf in Höhe von 50 Millionen für die Erweiterung der Elektrizitätswerke und den Ausbau des Straßenbahnnetzes, für den Bau des Osthafens und des Zollhofes sowie die Erweiterung der Gas-, Wasser- und Kanalisationswerke.

III. Regeln, welche die Wissenschaft aufgestellt hat.

Die wissenschaftliche Bearbeitung der hier zu behandelnden Frage wie überhaupt der Kommunalfinanzen ist erst jüngeren Datums. Noch von Reitzenstein „Das kommunale Finanzwesen" in Schönberg „Finanzwissenschaft und Verwaltungslehre" III. Aufl. S. 744, 1891 konnte sagen: „Die Grundsätze, nach denen die Regierungen der einzelnen Staaten bei der Erteilung oder Vorenthaltung der hiernach erforderlichen Ermächtigungen oder Genehmigungen (von Anleihen) handeln, sind in öffentlichen Dokumenten bisher nur selten niedergelegt worden; im allgemeinen ist die Praxis der Staaten eine weit auseinandergehende, ja es hat sich in manchen derselben eine grundsätzliche Behandlung noch kaum herausgebildet und beschränkt sich die Einwirkung auf eine Entscheidung von Fall zu Fall." Das Fehlen einer wissenschaftlichen Bearbeitung ist besonders in der Gegenwart, in der so viel über die Verschuldung der Städte, die Gestaltung ihres Anleihemarktes, über Mittel und Art der Geldbeschaffung wie über die Möglichkeit der Schuldenvermeidung gesprochen und geschrieben ist, als großer Mangel empfunden worden. Aber einerseits sind die Kommunalfinanzen doch erst mit der großzügigen Entwicklung der Städte und — wenigstens für Preußen — mit dem Kommunalabgabengesetz, mit der Grundlage einer modernen Finanzwirtschaft zu der Bedeutung, welche eine wissenschaftliche Bearbeitung rechtfertigt, gelangt. Mit Recht sagt Strantz in einem Artikel über „Die finanzielle Entwicklung der preußischen Städte unter dem Kommunalabgabengesetz" (Verwaltungsblatt XXX Nr. 19), daß eine Selbstverwaltung ohne selbständige Gestaltung der Gemeindefinanzen nicht gegeben ist und mit Recht stellt er deshalb Miquel mit dem Kommunalabgabengesetz neben Stein mit der Städteordnung, weil mit dem Kommunalabgabengesetz erst den Städten die Steuerautonomie zuteil wurde. Anderseits haben sich die Gemeindefinanzen, sei es unter der Staatsaufsicht, sei es, weil die Gemeinden Teile des Staates sind, unter den gleichen Gesichtspunkten entwickelt wie die des Staates. Dies trifft besonders für die wissenschaftliche Erläuterung des Begriffs der außerordentlichen und ordentlichen Ausgaben und Einnahmen zu. Schon Wagner hat 1883 in seiner Finanzwirtschaft den

Digitized by Google

Grundsatz der gleichen wissenschaftlichen Behandlung von Staats- und Kommunalfinanzen aufgestellt. Es kann nicht die Aufgabe sein, die Literatur über die hier zu behandelnde Frage aus dem kommunalen Finanzrecht erschöpfend darzustellen. Dazu bedurfte es, um sicher zu gehen, eingehender Studien an einer öffentlichen Bibliothek, die dem Verfasser unmöglich sind. Aber so weit er hat forschen können, besteht in der Wissenschaft über die abstrakte Definition der ordentlichen und außerordentlichen Einnahmen wie Ausgaben wie über die Rechtfertigung der Möglichkeit oder Notwendigkeit von Anleihen ein erheblicher Streit nicht. Im Beginne dieser Abhandlung ist ein kleines Verzeichnis der durchgesehenen Literatur zusammengestellt. Hier sei nur auf das Werk von „Richard von Kaufmann" „Die Kommunalfinanzen" hingewiesen. Ebensowenig wie ein Streit in der Wissenschaft selbst besteht, ist ein Widerstreit zwischen dieser, den Gesetzen und Verwaltungsordnungen der Staaten und der Praxis der Städte zu finden. Die Verwaltungsvorschriften scheinen vielfach aus der Theorie und umgekehrt hervorgegangen zu sein. Als besonders rühmlich darf es aber für die Städte sein, daß auch die Wissenschaft an ihren Taten nicht viel zu tadeln finden wird. Eine andere ernste Frage, die während der Abfassung dieser Schrift auftaucht, ist die, ob die heutigen Einnahmequellen der Städte, die doch jedes Jahr neu sprudeln sollen, für eine weitere gesunde Finanzverwaltung der Städte ausreichen, oder ob ihnen nicht nach Auferlegung so vieler neuer staatlicher Aufgaben und nach mehr oder minder freiwilliger Übernahme solcher Aufgaben und anderer, die sie zur Erhöhung der Kultur in ihren Mauern und im ganzen Vaterlande auf sich geladen haben, nicht neue Einnahmequellen zu eröffnen sein werden.

Digitized by Google

Zur Organisation des Kredits der deutschen Städte[1].

Von

Th. Kutzer,[2]
Oberbürgermeister in Fürth.

[1] Zur geschichtlichen Entwicklung des Kommunalanleihewesens vgl. Kaehler, „Die preußischen Kommunalanleihen", Jena 1897, S. 87 ff.

[2] Diese Arbeit wurde im März 1909 abgeschlossen.

Digitized by Google

Inhaltsverzeichnis.

		Seite
1.	Schwebende Schulden	165
2.	Feste Anleihen, ihre Tilgung	170
3.	Umfang der festen Anleihen	177
4.	Die Obligationenanleihen	181
5.	Begründung, Begebung, Bestand der Städteanleihen	189
6.	Mitbewerber auf dem Geldmarkt	196
7.	Die großen Vermögensverwaltungen als Geldgeber der Gemeinden	201
8.	Bestehende Organisationen zur Befriedigung des Kommunalkredits	206
9.	Urteil über die gegenwärtige Organisation des Kommunalkredits	212
10.	Sogenannte „kleine Mittel" zur Besserung des bestehenden Zustandes	213
11.	Bisherige Reformvorschläge	214
12.	Gesichtspunkte zur Begründung einer Zentrale für den Kommunalkredit	219
	a) Die Zentrale dient den deutschen Städten	219
	b) Die Zentrale wird von den Städten begründet	220
	c) Die Zentrale vermittelt für die Städte Darlehen im engeren Sinne	221
	d) Die Zentrale gewährt den Städten Darlehen	222
	e) Die Zentrale nimmt Darlehen in Obligationen auf	224
	f) Die Zentrale wird von den Städten gestützt	227
	g) Die Begebung der Zentralobligationen	229
	h) Berechnung der Valuta für die Städte	230
	i) Die Rechtsform der Zentrale	231
	k) Das Grundkapital der Zentrale	233
	l) Bindung der zum Verein zusammentretenden Städte	234
	m) Ergebnisse	235

Digitized by Google

1. Schwebende Schulden[1].

Wer nicht in die Finanzen der Städte tiefer eingedrungen ist, mag glauben, daß dort Schuldaufnahmen auf kürzere Dauer weniger häufig vorkommen als beim Reich und bei den Staaten.

Eine solche Annahme wäre irrig. Allerdings treten die festen Anleihen schärfer hervor, wie es auch an statistischen Nachweisungen über den vorübergehenden Geldbedarf fast vollständig fehlt.

Die Städteordnungen pflegen über schwebende Schulden weniger eingehende und bestimmte Vorschriften zu enthalten; auch hat man in der Praxis auf solche Schulden nicht die strengen Bestimmungen über Tilgung, aufsichtliche Genehmigung angewendet.

Die Hauptfälle schwebender Schulden sind die folgenden:

a) Die Gemeinde oder gemeindliche Anstalten haben Betriebsausgaben früher zu bestreiten als die Betriebseinnahmen anfallen. Der ordentliche Bedarf ist schon im Bereiche der engeren Verwaltung unabhängig von den Fälligkeitsterminen der Steuern und Gebühren; bei einzelnen gewerblichen Anstalten aber ist die Vorausbeschaffung von Rohmaterialien (z. B. von Kohle) ganz unvermeidlich. Ist dieser zeitliche Unterschied dauernd oder immer wiederkehrend, so wird man einen Betriebsfonds — z. B. durch eine feste Anleihe — zu schaffen haben; besteht ein solcher nicht oder ist er zeitweise nicht genügend, so entsteht ein außerordentlicher vorübergehender Geldbedarf.

b) Die gleiche Folge ergibt sich, wenn, wie es in mittleren und kleineren Städten häufig, aber auch in größeren Städten nicht selten geschieht, die Deckung von Ausgaben für größere Anschaffungen, die sich zur Übernahme auf feste Anleihen nicht eignen, aber einem Haushaltsjahr nicht auferlegt werden wollen, auf verschiedene Jahre verteilt wird,

[1] Vgl. hierzu auch Flachsbarth, „Die hessische Landeshypothekenbank" in Schanz, Finanzarchiv 1908, II, S. 247/48, 251 ff.; ebenda auch eine Äußerung Biermers zum „Fall Dr. Dullo". Biermer empfiehlt die Schaffung einer Zahlungsausgleichstelle für städtische Zwecke.

Digitized by Google

während die Ausgabe selbst alsbald anfällt. Zur Vermeidung solcher Maßnahmen ist die Schaffung eines Fonds[1] nützlich; fehlt er, so ergibt sich ein vorübergehender Geldbedarf.

c) Mit dem Fall b ist jener verwandt, daß die Gemeinde Ausgaben leistet für Rechnung von künftigen Ersätzen, deren zeitlicher Anfall unbestimmt ist. So stellt die Gemeinde Straßen her, die später von den Anbauenden bezahlt werden müssen; sie legt Entwässerungskanäle und nimmt nur denjenigen Teil auf feste Anleihe, der nicht durch die künftigen Beiträge der Angrenzer gedeckt ist. Hier können sogenannte „ausgeschiedene Unternehmungen" sich bilden, die lange Zeit mit Vorschüssen arbeiten und „vorübergehend" Geldbedarf erheischen. Ganz ähnlich liegt der Fall, wenn Gegenstände erworben werden, um ganz oder teilweise wieder veräußert zu werden. Hierher zählen vor allem die Grundstückserwerbungen, bei welchen die Stadt entweder das Ganze oder einen Teil wieder zu verkaufen hofft, weshalb sie den ganzen Kaufpreis oder einen Teil desselben nicht auf feste Anlehen verweisen will.

Mitunter steht auch fest, daß das ganze Grundstück oder ein Teil später einem Gemeindezweck zugeführt werden soll, für den dann die Mittel aus laufenden oder außerordentlichen Einnahmen beschafft werden müssen; man will aber jetzt die Deckung verschieben bis zur Erfüllung jener Aufgabe.

Bei Unternehmungen großen Stils pflegen nun freilich und müssen im Interesse einer gesicherten Finanzverwaltung die Ausgaben für solche Erwerbungen vorzugsweise aus dem Gemeindevermögen oder hierzu zur Verfügung gestellten Anleihen entnommen werden[2]; aber solange förmliche „Unternehmungen" sich nicht bilden oder sofern deren Umfang über die bereitgestellten Mittel anwächst, entsteht ein vorübergehender Bedarf.

d) Nicht selten entsteht ein Bedürfnis zur Aufnahme einer schwebenden Schuld auch dadurch, daß eine feste Anleihe im Augenblick nicht aufgenommen werden kann — z. B. weil die erforderlichen Genehmigungen nicht vorliegen oder weil die Verhandlungen mit dem Darlehensgeber noch nicht zum Abschluß gebracht werden können oder auch noch gar nicht auf-

[1] Vgl. Düsseldorf Verwaltungsbericht für 1907, S. 51. Es wurde 1907 ein Reservefonds (B) gebildet, um außerordentliche Ausgaben zu decken, namentlich für Hochbauten, die sich erfahrungsgemäß in kurzen Zwischenräumen wiederholen und nicht aus dem Ordinarium ohne weiteres gedeckt werden können. Der Fonds dient auch zum Ausgleich der Steuerschwankungen.

[2] Durch die Tilgung dieser Anlehen entsteht allmählich ein freies Vermögen der Gemeinde.

Digitized by Google

genommen werden wollen, etwa wegen der Verhältnisse des Geldmarktes. Man muß dann vorübergehend, wenn auch zu härteren Bedingungen, Geld beschaffen.

Im statistischen Jahrbuch deutscher Städte für 1908 ist auf Seite 482/83 für den Schluß des Rechnungsjahres 1906 bei 55 deutschen Städten eine Summe von über 38 Millionen Mark „vorübergehend aufgenommener Darlehen" ausgewiesen; dortselbst sind auch „Restkaufgelder" in der Höhe von mehr als 50 Millionen und rund 66 Millionen Hypothekenschulden aufgeführt, welch' letztere wenigstens zum großen Teile zu den schwebenden Schulden zählen dürften. Auch sind ungefähr 16 Millionen Schulden aufgezählt, die aus der Verwendung von sogenannten „Amts- und sonstigen Kautionen" entstanden sind.

Die Bedeutung dieser Ziffern wird noch durch die Erwägung verstärkt, daß solche Schulden rasch zurückbezahlt, aber auch häufig wieder aufgenommen zu werden pflegen, also sich wiederholen, und daß vielleicht nicht alle Vorschüsse bei der eignen Sparkasse usw. in der Übersicht, die sich ja auch nur auf 55 Städte bezieht, enthalten sind.

Manche vorübergehenden Bedürfnisse werden wohl auch gar nicht befriedigt. So sehen sich z. B. städtische Sparkassen nicht selten genötigt, auf günstige Geldanlagen (Hypotheken, Beteiligung an einer Emission) zu verzichten, um nicht Darlehen aufnehmen zu müssen, die aus den zu erwartenden Einlagen gedeckt werden könnten.

Werden nun schwebende Schulden leicht und billig aufgenommen? Der in England auch bei den Städten beliebte Weg, kurzfristige Schuldverschreibungen auszugeben, ist in Deutschland nicht in Übung und nach Lage der Gesetzgebung auch nicht leicht gangbar. Wie Restkaufgelder und neu aufgenommene oder auf erworbenen Grundstücken lastende Hypotheken verzinst werden müssen, ist nicht näher bekannt; vermutlich werden aber hier im allgemeinen die Städte keine schlechten Geschäfte machen. Soweit sie jedoch Gelder bei Banken aufnehmen müssen, dürften die Bedingungen weniger erfreulich sein; man glaubt den Städten schon ein Entgegenkommen zu bezeigen, wenn man gegen Sicherheit ihnen den Reichsbankdiskontsatz statt des Lombardsatzes bewilligt. Es mag vorkommen, daß feste Anleihen rascher als gut ist aufgenommen werden, um den empfindlichen Lasten aus solchen vorübergehenden Schuldaufnahmen ein Ende zu machen.

Auf der anderen Seite steht zwar kein zahlenmäßiger Beweis zur Verfügung, aber es ist doch sicher, daß die Städte und ihre Anstalten vorübergehend Geld anzulegen haben. Die Sparkassen stellen

Digitized by Google

ihre Einnahmen aus Einlagen oder Zinsen zurück, um für eine in Aussicht stehende günstige Anlage bereit zu sein, ebenso verfahren mitunter Stiftungen; Sparkassen und Stadtkassen halten größere Barreserven zu ihrer Verfügung, um den täglichen Verbindlichkeiten genügen zu können; die Stadtkassen legen Überschüsse einstweilig an; Stiftungsgelder, die alsbald für Bauten, Einrichtungen usw. Verwendung finden sollen, suchen Beschäftigung; Tilgungsraten, die vorerst zur Tilgung nicht verwendet werden können, sondern anzusammeln sind, müssen angelegt werden, bis die „Sperrfrist" abgelaufen oder verstärkte Tilgung zugelassen ist. Insbesondere aber bleiben häufig Anleihevaluten, die von den übernehmenden Bankhäusern einbezahlt werden, längere Zeit ohne Verwendung, bis die Erfüllung der Anleihezwecke sie abruft.

Solche Gelder pflegen nun gegen einen sehr mäßigen Zins bei solchen Banken und Kassen, die hierzu nach den bestehenden Vorschriften verwendbar sind, untergebracht zu werden. Anleihegelder bleiben entweder bei dem übernehmenden Konsortium zu nicht selten geringem Zins liegen; hat man sich aber etwa den dem Passivzins entsprechenden Gegenzins bedungen, so verschlechtert sich der Übernahmskurs. Jedenfalls weichen die den Städten erreichbaren Aktivzinsen und die von ihnen für vorübergehenden Bedarf zu leistenden Passivzinsen *in der Regel* um einige Prozente von einander ab. Man darf aber auch annehmen, daß die schlechten Aktivzinsen von günstigen Vermögensanlagen abhalten, wenn solche erst nach einiger Zeit möglich oder nicht sogleich völlig gewiß sind; vgl. oben S. 167.

Daß Städte, die augenblicklich untätige Gelder haben oder bei Wahrung ihrer Vorteile haben könnten, den Versuch machen, solche Gelder an andere Städte oder deren Unternehmungen auszuleihen, ist nicht bekannt geworden. Die Hindernisse sind mancherlei. Eine Stadt, die Geld braucht, kennt nicht diejenigen Städte, die Geld haben. Würde sie aber auch eine solche Stadt kennen, so würde sie sich doch besinnen, dieselbe anzugehen; es spielen hier Gefühlsmomente herein. Würden solche Bedenken überwunden, so würden beim Fehlen fester Regeln die Verhandlungen zu lange dauern und nicht selten mit Verstimmungen erfolglos enden; denn die Geld nehmende Stadt würde davon ausgehen, was die Geld gebende erhielte, wenn sie zum Bankhaus geht — die Geld gebende aber davon, was die Geld nehmende zahlen müßte, wenn sie zum Bankhaus ginge. Und wenn das alles überwunden wäre, so würde es doch ein reiner Zufall sein, wenn die Zeit des Geldbedarfes der einen Stadt übereinstimmte mit der Dauer des Geldüberflusses der anderen. Oft

Digitized by Google

würden diese Zeitpunkte überhaupt nicht genau feststellbar sein und so würde für die Gemeinden die Unannehmlichkeit in Aussicht stehen, später doch neue Verhandlungen einleiten zu müssen.

Letztere Erwägungen sprechen auch gegen die Begründung lediglich einer Ausweis-(Vermittlungs-)stelle für vorübergehende Anleihe- und Anlagebedürfnisse. Dagegen dürften die obigen Darlegungen für die Zweckmäßigkeit eines Geldinstituts der Städte sprechen, dessen Konstruktion an dieser Stelle noch nicht näher dargelegt werden soll.

Ein Geldinstitut, daß wir Zentrale nennen wollen, würde die überschüssigen Gelder nicht nur der Städte, Sparkassen, Stiftungen, sondern auch verwandter öffentlicher Einrichtungen hereinnehmen können, so z. B. der Berufsgenossenschaften, Versicherungsanstalten. Sie würde also von diesen Korporationen Depositen annehmen — je nach den Umständen mit täglicher Fälligkeit oder mit Fälligkeit nach bestimmten Terminen. Diese Gelder würde sie verwerten zu vorübergehenden Ausleihungen an die nämlichen Korporationen[1].

Soweit für die Ausleihungen der Bestand nicht reicht, müssen entweder die Gesuche abgelehnt werden — dann ist für die Betroffenen doch kein schlimmerer Zustand als bisher — oder aber die Zentrale müßte die Gelder selbst beschaffen. Sie könnte dies entweder durch ihr eigenes Kapital (vergl. hierüber unten) oder aber durch Aufnahme fremden Kapitals. Insbesondere würde sie Wechsel ausstellen und von der geldbedürftigen Korporation akzeptieren lassen können, wodurch ein erstklassiges Papier entstehen würde, das auf den Privatdiskont Anspruch hätte[2]. Soweit sie überflüssige Gelder besitzt, würde sie diese Gelder in entsprechender Weise nutzbar machen können, z. B. durch Ankauf von Primadiskonten, die bei Bedarf jeden Augenblick veräußert werden können. Die Bedingungen, welche nach beiden Seiten gestellt werden könnten, würden mindestens so günstig sein, wie jene, welche den Städten gegenwärtig zugebilligt werden. Es würden feste Vertragsbestimmungen fest-

[1] Mohrmann (Grundstücksarchiv 1908) will im gleichen Sinne verfahren, aber der Städtebank auch die Funktion einer allgemeinen Depositenbank zuweisen. Zu diesem Behufe müsse sie zahlreiche Niederlassungen begründen. Die Depositen könnten für Kommunalanleihen verwendet werden, für die im übrigen Obligationen zu begeben wären. Von Anleihen für große Städte soll die Bank sich fern halten. Meines Erachtens fördert die Verbindung des Projektes einer großen Depositenbank mit dem einer Städtezentrale die letztere nicht. Auch können langfristige Kredite nicht auf täglich fällige Einlagen gegründet werden.

[2] Zahn, Der preußische Sparkassengesetzentwurf vom Standpunkt städtischer Finanzpolitik in Conrads Jahrbüchern 1907, S. 503.

Digitized by Google

zusetzen sein, die für Geldnehmer und Geldgeber gelten. Die Gewinne würden dem Reservefonds des Instituts zufallen; allmählich würde eine Verbesserung der Geschäftsbedingungen möglich sein.

Freilich möchte zu bezweifeln sein, ob die Errichtung einer solchen Zentrale lediglich für den bisher angedeuteten Zweck sich lohnte; in der Tat würde die Zentrale in erster Linie die weiter unten angedeuteten Aufgaben zu erfüllen haben. Aber da die Zentrale sehr gut in Verbindung mit einem großen hierfür zugelassenen oder zuzulassenden Bankunternehmen derartig arbeiten könnte, daß ihr Betrieb sehr einfach und ihre Verwaltungskosten nur gering sein würden, so ist der Gedanke einer solchen Gründung auch schon für den oben erörterten Zweck erwägenswert. Man darf annehmen, daß die Einrichtung den Gemeinden nicht unerhebliche Vorteile brächte, insbesondere weil die Rücksichtnahme auf die Unbequemlichkeiten und Lasten vorübergehender Geldaufnahmen sie nicht mehr an nützlichen Maßnahmen hinderte.

2. Feste Anleihen; ihre Tilgung.

Die schwebenden Schulden werden weit überwogen an Bedeutung und an Umfang durch die festen Anleihen. Man wird den Begriff der festen Anleihen negativ bestimmen: sie sind keine schwebenden Schulden; die Tilgung hängt nicht von dem Eintreffen der Einnahmen ab, deren augenblicklicher Mangel ihre Aufnahme verursachte. Im übrigen muß man hinsichtlich der Tilgung Wirtschaftsplan und Vertragsinhalt unterscheiden; der erstere regelt die zur Abtragung der Schulden in einer Zeitperiode bereitzustellenden Mittel; der letztere unterscheidet zwischen Anleihen, die von Seite des Gläubigers kündbar oder unkündbar sind, und solchen, die von Seite des Schuldners rückzahlbar oder nicht rückzahlbar sind. Die deutschen Städte sind nun durchweg genötigt, für die festen Anleihen Tilgungspläne aufzustellen; es ist ihnen verwehrt, etwa für Zwecke von voraussichtlich ewiger Dauer ewige Verbindlichkeiten einzugehen[1]. Wie immer die Rechtsformen gewählt werden, der Gläubiger weiß, daß eine Rückzahlung der Schuld erfolgen muß; Rentenschulden sind dem modernen Städtewesen fremd. Die Dauer der Tilgung wird in neuerer Zeit sehr verschieden bemessen; die Städte selbst unterscheiden schärfer und während noch vor wenigen Jahrzehnten die staatlichen Aufsichtsbehörden sich nicht sehr viel um die Höhe des Tilgungssatzes

[1] Vgl. Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 128, S. 83.

Digitized by Google

kümmerten, werden jetzt Anweisungen gegeben und deren Beobachtung gesichert. Man unterscheidet nach den Zwecken; bei rentierenden macht man geltend, daß die Gemeinde aus den Überschüssen rascher tilgen könne und müsse; bei nicht rentierenden, daß die Gemeinde sich solcher Verpflichtungen bald entledigen müsse, besonders wenn ähnliche Zwecke in Bälde wiederkehren. So entsteht ein nicht unberechtigtes Drängen nach schneller Rückzahlung der Schulden; neue Anleihen werden kaum unter 1 % der ursprünglichen Schuldsumme getilgt. Dieser Satz bildet aber nicht mehr die Regel; in Preußen werden wohl 1½ % als das übliche gelten dürfen; die Sätze steigen aber bis zu 10 % und höher. Da nun auch Schulden aus älterer Zeit bestehen, die nur mit etwa ¼ % getilgt werden[1], so besteht eine bunte Mannigfaltigkeit der Tilgungssätze. Regel[2] ist, daß zum ursprünglichen Tilgungssatz die durch die Tilgung ersparten Zinsen hinzutreten, um die Dauer zu verkürzen, so daß die Höhe der jährlichen Tilgungen steigt. Nicht selten ist, daß die Tilgungsfonds verstärkt werden müssen, z. B. wenn größere Überschüsse anfallen. Ja, man behält sich die Rückzahlung der ganzen Schuld durch Eingehung einer neuen Schuld für den Fall vor, daß das Fallen des Zinsfußes und die Gestaltung des allgemeinen Marktes die Erlangung günstigerer Bedingungen ermöglichen.

Mit diesen wirtschaftlichen Grundsätzen müssen nun die Rechtsverhältnisse zwischen Gläubiger und Schuldner in Einklang gebracht werden.

Es ist für die öffentlichen Korporationen zweifellos das bequemste und angenehmste, als Schuldner dem Gläubiger gegenüber möglichst freie Hand zu haben. Solange keine erheblichen öffentlichen Interessen verletzt werden und solange die Gemeinden selbst nicht durch solche Bedingungen mehr geschädigt als begünstigt werden, kann man es wohl als eine Pflicht der Gemeindeverwaltungen bezeichnen, diese freie Hand möglichst der Gemeinde zu wahren. Diese Freiheit bestünde nun zunächst darin, dem Gläubiger gegenüber eine Verpflichtung zur Rückzahlung überhaupt nicht einzugehen. So pflegen Reich und Staaten zu verfahren. Zwar wird durch Gesetz nicht selten eine Tilgung vorgeschrieben, allein dadurch erlangen die Gläubiger keine persönlichen Rechte; auch wird von der

[1] Auch in neuerer Zeit kommen für einzelne Zwecke immer noch solche niedrige Tilgungssätze vor.

[2] Auch in dieser Hinsicht bestehen Ausnahmen. So tilgt Straßburg eine 1909 aufgenommene Anleihe von 18 Millionen in 45 Jahresrenten à 450000 Mk.

Digitized by Google

gesetzlichen Pflicht dann und wann kein Gebrauch gemacht; ferner werden neue Anleihekredite aus den Tilgungsquoten gedeckt.

Diese Verwendung der Tilgungen zu neuen Anleihen kann auch vorbereitet werden durch zinsbare Anlegung der Tilgungsraten statt der Rückzahlungen an die Gläubiger; in dem gegebenen Zeitpunkt können dann die angesammelten Bestände für Zwecke realisiert werden, die aus Anleihen zu beschaffen sind.

Von den Städten, auch den größten, ist bisher diejenige Rechtsform der Schuldaufnahme, welche den Gläubigern keinerlei Recht auf Einlösung einräumt, nicht angewendet worden. Sie wäre an sich wohl nur durchführbar bei den Inhaberschuldverschreibungen, bei welchen der Gläubiger in der steten Verkäuflichkeit einen Ersatz für das aufgegebene Rückforderungsrecht findet. Meines Wissens haben die Städte allerdings auch einen *Versuch* nicht gemacht, vielleicht in der Befürchtung, daß solche Obligationen geringere Kaufkraft besitzen möchten. Vielleicht glaubte man auch, daß gesetzliche Bestimmungen im Wege stünden; wo die Gesetze von Rückzahlungen sprechen (vergl. Württembergische Gemeindeordnung 1906 Art. 128) mag dies auch zutreffen; wo nur von Tilgungsplänen die Rede ist (vergl. Bayer. Gemeindeordnung 1869 Art. 62) dürfte kein gesetzliches Hindernis bestehen, von einer vertraglichen Rückzahlungspflicht abzusehen, um so dem Tilgungsfonds Anleihen an die eigenen Gemeinden zu ermöglichen. Indessen würden die Aufsichtsbehörden, wie die Dinge heute liegen, allerdings nicht leicht zu solchen Bedingungen die Hand bieten. Denn die Anleihen der Städte zerfallen meist in mehrere selbständige Gebilde, deren jede mit eigenem Tilgungsplan ausgestattet ist. Die Städte würden bei solchen Absichten von vornherein abmassieren müssen, statt Rückzahlungen zu machen; auch müßten, um einigermaßen ansehnliche Beträge zu erzielen, die in einem oder mehreren Jahren fälligen Tilgungsraten *mehrerer* Anleihen herangezogen werden; man mag nun befürchten, daß hierdurch eine Verwirrung in die Durchführung dieser Tilgungen gebracht würde.

Anders läge die Sache, wenn die Städte zwar jede für sich bei einem Zentralinstitut feste Anleihen aufnähmen, dieses aber einheitliche Schuldverschreibungen ausgäbe; einer entsprechend organisierten Zentrale könnte die Nachahmung des von den Staaten gegebenen Vorbildes schwerlich verweigert werden; durch sie würde also den Städten der Vorteil der Nichtgebundenheit den Gläubigern gegenüber bei voller Wahrung ihrer planmäßigen Tilgungspflicht zugänglich gemacht werden können. Man sieht aus zahlreichen Beispielen, daß die Aufhebung des Rechts

Digitized by Google

auf Rückzahlung die Werte der Schuldverschreibungen keineswegs drückt, wenn nur die Marktgängigkeit einen Ersatz bietet. —

Muß nun aber dem Gläubiger das Recht auf Rückzahlung zugestanden werden, so wird die Freiheit der schuldnerischen Gemeinde am wenigsten beeinträchtigt, wenn sie den Zeitpunkt der Rückzahlung beliebig bestimmen kann, freilich nur innerhalb des für die Tilgung bestimmten Zeitraumes. Diese Freiheit müßte sich erstrecken auf die Rückzahlung der ganzen Schuld oder von Teilen derselben.

In diesem vollen Umfange wird in neuester Zeit nun die Bewegungsfreiheit weder von Staaten noch von den Städten in Anspruch genommen. Da der für Werte solcher Art dem Markte entsprechende genaue „Realzins" (z. B. 3,41 %) weder bei Ausgabe von Obligationen noch bei Aufnahme von Darlehen im engeren Sinne zu Grunde gelegt wird, vielmehr ein marktgängiger Zinssatz, so gewährt der Gläubiger fast regelmäßig entweder ein Aufgeld, oder er gibt weniger als den Nennwert der Schuldverschreibung. Das Aufgeld wird umso niedriger sein, je geringer die Sicherheit ist, daß das Darlehen den höheren Zinsfuß dauernd bringt; ein gewisser Schutz des Gläubigers liegt nun freilich schon in den Umständlichkeiten und Kosten einer neuen Anlehensaufnahme einerseits und in der Notwendigkeit, die üblichen Zinssätze einzuhalten andererseits; man ist aber doch noch weiter gegangen und hat dem Gläubiger für eine bestimmte Anzahl von Jahren rechtlich verbürgt, daß er im Genuß seiner Zinsen bleibe[1]. Wie groß die Vorteile bei der Begebung einer Anleihe mit absoluter oder beschränkter mehrjähriger Tilgungssperre gegenüber Anleihen ohne solche Sperre sind, in welchem Umfange andrerseits die Interessen der Städte durch solche „Sperre" geschädigt wurden, indem ihnen eine günstige Gelegenheit zu „konvertieren" entging[2], darüber fehlt zahlenmäßiger Anhalt. Tatsächlich zeigen die Kursblätter, daß über dem herrschenden Realzinsfuß liegende Anleihen mit längerer Sperrfrist um einige Punkte höher bewertet zu werden pflegen; jedoch geht dieser Mehrwert kaum jemals über 1 % hinaus, bleibt aber zumeist unter dieser Grenze.

---

[1] Auf solange Zeit wird dann entweder auch die Bildung eines Tilgungsfonds ausgesetzt, oder diese beginnt alsbald, führt aber vorerst zu keiner Rückzahlung. Eine Zwischenstufe ist, daß man zwar für die „ordentliche" Tilgung das Kündigungsrecht alsbald in Anspruch nimmt, aber für außerordentliche Rückzahlungen erst nach Ablauf bestimmter Zeit — so meist bei preußischen Städten.

[2] Auch Mitzlaff (Verhandlungen des zweiten Deutschen Städtetages, S. 22) hält die lange Sperrzeit für bedenklich.

Digitized by Google

Auch bei Begebungen unter pari hat man solche Sperrjahre zugestanden; anscheinend hat zwar hier der Gläubiger das gegenteilige Interesse; aber da die Städte in neuester Zeit stets unter pari liegende Papiere zurückzukaufen pflegen, so ist doch die Möglichkeit, bei einer Verlosung alsbald mit 100 % herauszukommen, für den Inhaber eines Papieres nicht von besonderem Wert — während bei etwaigem Steigen der Kurse über pari durch die Sperre für ihn ein ähnlicher Vorteil eintritt, wie der vorhin geschilderte.

Die Tendenz der durch die übernehmenden Banken vertretenen Käufer von Obligationen nicht minder jene der darlehengewährenden Einzelpersonen und Korporationen wird nun die sein, bei Emissionen zu gutem Zinsfuße die Sperrfrist möglichst auszudehnen — auch andere Momente spielen hierbei eine Rolle —, während das Interesse der Städte sein wird, in der Bewegungsfreiheit eine möglichst kurze Frist gehindert zu sein. Die tatsächliche Verschiedenheit ist in diesem Punkte sehr bedeutend, wie die Kurszettel zur Genüge ausweisen. Das Zugeständnis der einen Stadt erschwert es aber der anderen, weniger zu bieten — zumal eine Stadt die hierdurch möglicherweise eintretende (freilich mitunter durch andere Umstände vermiedene!) niedrigere Bewertung ihrer Anleihe auf dem Kurszettel nicht wünscht. Es darf behauptet werden, daß je mehr sich die Aufnahme von Anleihen und Darlehen in einer Hand vereinigte, es desto leichter wäre, die Zahl der Sperrjahre ohne wesentlichen Nachteil einzuschränken, ein Umstand, der wiederum für die Begründung einer Zentrale spricht. —

Nach Ablauf oder bei Ermangelung einer Sperrfrist pflegen die Städte volle Freiheit zu haben, die Schulden ganz oder teilweise zurückzubezahlen: nur sind sie an Kündigungsfristen gebunden. Darüber, ob eine günstige Marktlage, um den Zinsfuß durch Kündigung einer Anleihe zu ermäßigen, vorhanden ist, und darüber, ob von einer solchen Marktlage überhaupt und jetzt Gebrauch zu machen, ob noch zuzuwarten ist, pflegen die städtischen Verwaltungen nicht immer gleicher Meinung zu sein. Es kann sogar vorkommen, daß neue Anleihen noch zu dem höheren Zinsfuß aufgelegt werden, was sicherlich einer Konvertierung anderer Anleihen nicht förderlich ist. Auch hier wäre ein einheitliches Vorgehen, welches alle Gründe und Gegengründe sorgfältig abwägt und den günstigen Zeitpunkt wahrnimmt, wünschenswert.

Zur Einhaltung des Tilgungsplanes pflegen die Städte auch ihren Gläubigern gegenüber sich zu verpflichten. Es wäre freilich nützlicher, hierin freie Hand zu behalten — d. h. sich, da es sein muß (s. o.) zu

Digitized by Google

verpflichten, innerhalb der Tilgungsfrist zurückzubezahlen, aber sich nicht zu verpflichten, wie viel jedes Jahr durch freihändigen Ankauf oder durch Kündigung (meist auf dem Wege der Auslosung) einzuziehen ist. Die Städte könnten dann je nach Lage der Verhältnisse stärker und schwächer tilgen und den nicht aufgebrauchten Tilgungsfonds zinstragend anlegen. Dies gilt allerdings nur bei Obligationen-Anleihen; andere Gläubiger würden eine solche Freiheit schwerlich zugestehen. Bei den Obligationen aber kann heute der Gläubiger die kleine Chance, daß die Stadt nicht in der Lage sein möchte, den ganzen Tilgungsbedarf freihändig aufzubringen und daß dann seine Stücke zu pari eingelöst werden, doch kaum ausnützen; der Verlust dieser Chance würde ohne Einfluß sein auf den Wert seiner Stücke. Die Stadt aber könnte einerseits gewissen Spekulationsgeschäften, die ihr den freihändigen Ankauf zu Börsenwerten erschweren wollen, besser begegnen und überdies die Tilgungsfonds ihrer niedriger verzinslichen Anleihen zur Erwerbung von Stücken höher verzinslicher Anleihen verwerten[1]. Es wäre ein großer Vorzug einer Zentralstelle, daß sie, falls sie zur Verminderung der Höhe ausgegebener Schuldverschreibungen schreiten würde — wozu sie insbesondere bei Sinken des Zinsfußes genötigt sein könnte —, imstande wäre, aus den Tilgungen der Städte ganze Serien derjenigen Anleihen einzuziehen, die ihr lästiger dünken. —

Es kommt vor, daß eine Stadt sich aller Rechte begibt, die gewöhnlich bedungen werden, daß sie also auf außerordentliche Rückzahlungen und sogar auf das Recht, jedes Jahr die Tilgungsrate durch Kündigung (Verlosung) einzuziehen, verzichtet. So hat die Stadt Wiesbaden im Jahre 1908 12 Millionen Mark 4 %iger Anleihescheine ausgegeben und dabei auf jede Rückzahlung und Konvertierung verzichtet; der Gläubiger hat die Gewißheit, am 1. April 1937 seine Stücke zu pari eingelöst zu erhalten und vorher in Ruhe seine Zinsen zu genießen. Die Stadt hat einen Tilgungsplan aufgestellt und es ist ihre Sache, wie sie bis zum Einlösungstag den Tilgungsfonds flüssig macht. Vielleicht denkt sie auch an die Möglichkeit, seinerzeit den Gläubigern vorzuschlagen, die Stücke auf eine weitere Reihe von Jahren zu behalten (s. o.). Die Anleihe erzielte gegenüber ähnlichen Stadtanleihen einen um etwa 2 % besseren Kurs und hält diesen heute (Frühjahr 1909) noch fest; sie über-

[1] Vgl. hierzu Weißenhorn, „Kommunalanleihengesetz" im Preußischen Verwaltungsblatt vom 22. August 1908, S. 946 ff.

Digitized by Google

flügelt mitunter sogar die Reichsanleihen; die Ursachen werden später berührt werden [1].

Die in England auch bei Obligationen-Anleihen vorkommende Tilgungsart, die wir nur bei Darlehen im engeren Sinne, also von bestimmten Gläubigern anwenden, nämlich mit der Zinsrate sogleich die Amortisationsrate zu bezahlen, so daß nach der entsprechenden Zahl von Jahren durch die jährlich gleichbleibenden Annuitäten die Schuld abgetragen ist, ist in Deutschland nicht eingeführt [2]. Solche Obligationen könnten einen gewissen Anreiz für jene bieten, die kein Interesse daran haben, ihren Erben viel zu hinterlassen. Es bliebe dabei nicht ausgeschlossen, die Obligationen vor Verfall zum Betrag der Restschuld einzulösen bezw. Konversionen vorzunehmen.

Unzweifelhaft würde eine *Zentrale* diesen und ähnliche Wege, Tilgungspflicht und Vertragsinhalt zwischen Gläubiger und Schuldner in Einklang zu bringen, mit größerem Erfolg und alle einschlägigen Verhältnisse abwägend beschreiten können, als dies irgend einer einzelnen Stadt möglich wäre; sie würde auch in der Lage sein, die Vorteile, die aus Emissionen gewonnen werden können, welche die Schuldnerrechte beschränken, denjenigen zuzuwenden, welche diese Beschränkungen sich auferlegen wollen. —

Bei Darlehensverträgen mit *einzelnen* darleihenden Korporationen oder Privaten pflegen die Städte im allgemeinen nicht die weitgehenden Rechte zu erlangen, welche ihnen durch Ausgabe von Obligationen immerhin zufallen können. Zwar steht diesen Einzelgläubigern nicht eine so starke Macht zur Seite, wie den Obligationenkäufern in den die Anleihen übernehmenden Bankinstituten. Dafür kommt ihnen die geringe Konkurrenz der Darleiher, die starke Nachfrage der Darlehenssucher zugute. So werden die Vertragsbestimmungen hinsichtlich der Tilgung hauptsächlich nach dem Interesse des Gläubigers abgeschlossen. Meist wird gegenseitiges Kündigungsrecht bedungen, und damit die Anleihe einer schwebenden Schuld genähert, — denn *fest* im eigentlichen Sinn ist nur die Anleihe, deren Rückzahlung dem Schuldner nur nach Maßgabe der planmäßig angesammelten Tilgungsfonds zugemutet werden kann. Auch werden die

[1] Am 25. März 1909 sind 8 Millionen Mark *Barmer* 4%ige Stadtanleihescheine aufgelegt worden. Die Tilgung dieser Anleihe ist bis 1940 ausgeschlossen. Der Zeichnungspreis ist 103%; am 20. März 1909 notierten 4%ige Reichsanleihen $102^{7}/_{8}$ bz.

[2] Vgl. *Kimmich*, „Ursachen des niedrigen Kursstandes deutscher Staatsanleihen“ 1906, S. 131 ff.

Digitized by Google

Kündigungen an längere Termine geknüpft oder auf bestimmte Jahressummen eingeschränkt. Die Möglichkeit, Tilgungen durch billigeren Rückkauf von Darlehensteilen zu bewirken, fehlt ohnehin. Es unterliegt kaum einem Zweifel, daß eine Zentrale imstande wäre, wenn sie auch lediglich die Vermittlung zwischen Geldgebern und Geldsuchern übernähme, schon durch ihre bessere Kenntnis der Bedürfnisse der Gläubiger und durch den Überblick über das gesamte vorhandene Geldangebot, ferner durch die gesicherte Möglichkeit, eventuell die Geldsucher an Obligationen-Anleihen der Zentrale zu beteiligen, günstigere Vertragsformulare zu erreichen.

3. Umfang der festen Anleihen.

So oft in Zeiten erhöhter Inanspruchnahme des Geldmarktes für Zwecke des Handels und der Industrie auch die Stadtgemeinden Anleihen in größerem Umfange aufnehmen, pflegt man in einem Teile der Presse von einer übergroßen Ausdehnung der städtischen Kredite zu reden; man wirft den Städten vor, daß sie nicht durch Fondsbildung Vorsorge getroffen haben, daß sie für Luxusbedürfnisse zu viel Geld ausgeben, rät ihnen zu Einschränkung und Berücksichtigung der Lage des Geldmarktes und glaubt Bestrebungen, welche die Stellung der Städte auf dem Geldmarkt verbessern wollen, kurzer Hand damit abtun zu können, daß man den Städten Zurückhaltung und Zuwarten empfiehlt. Diese seichte Art der Stellungnahme zu einer wichtigen Frage ist glücklicher Weise keine allgemeine. Der berechtigte Kern jener Ratschläge soll nicht verkannt werden. Insbesondere ist die Fondsbildung zu zwei Hauptzwecken dringend nötig: einmal um „minder erhebliche" Neuherstellungen, die in jedem Jahr oder fast in jedem Jahr für verschiedene Zwecke und mit verschiedener Kostenhöhe anfallen, wiederkehren, aus laufenden Mitteln unter Vermeidung von zu großen Schwankungen des Haushalts durchführen zu können[1], — dann aber um die vorhandenen Anschaffungen und Einrichtungen zu erhalten und zu ergänzen.

Aber auf der anderen Seite hat doch Wiedfeldt[2] recht, wenn er meint, „man könne nicht heute in einer Straßenbahn fahren, die man durch Fondsansammlung erst in 30 Jahren baut", und wenn er hervorhebt, daß der heutige städtische Anleihebedarf zum erheblichen Teile industrieller

[1] Vgl. oben S. 166 und auch Zahn in Schanz Finanzarchiv, XXV. Jahrgang, 1. Bd., S. 259 ff., „Bildung von Reservefonds in den Großstädten behufs Einschränkung von Schuldaufnahmen".

[2] Bankarchiv VII. Jahrgang, Nr. 3, S. 33.

Digitized by Google

Bedarf ist, — verursacht durch das Zusammenströmen von Menschen in den Sitzen der Industrie, und für Zwecke, die wenn nicht von der Stadt wahrgenommen, so von der Privatindustrie erfüllt werden müßten, so daß die Beanspruchung des Geldmarktes in irgendwelcher Form doch unvermeidlich wäre.

Es kann an dieser Stelle auf die Frage, wie weit Schuldaufnahmen zulässig sind, nicht näher eingegangen werden[1]; der Vermutung aber darf Ausdruck verliehen werden, daß auch in der nächsten Zeit der Anleihebedarf kein sehr verminderter sein wird[2]. Zwar haben die Großstädte im allgemeinen die dringendsten Einrichtungen für öffentliche Gesundheitspflege getroffen, aber auch bei diesen kommen immer wieder Erweiterungen in Frage; auch entstehen neue Bedürfnisse. Die Großstädte zweiten Rangs und die Mittel- und Kleinstädte haben auch auf dem Gebiet der gesundheitlichen Einrichtungen noch vieles zu leisten. Dazu treten in zahlreichen Städten die Sorgen im weiten Bereich des Bildungswesens. Ganz besonders aber werden Schöpfungen und Beteiligungen überwiegend wirtschaftlichen Charakters anscheinend immer wieder neue Kreditbeschaffungen notwendig machen.

Es erscheint gerechtfertigt, über den Umfang des Kreditbedürfnisses der letzten Jahre einiges festzustellen, um zu erkennen, daß in deutschen, wie in ausländischen Städten bei gleichartigen Verhältnissen die Ausdehnung der städtischen Anleihen als eine Folge der modernen städtischen Entwicklung hingenommen werden muß, und um gewisse Anhaltspunkte für den Bedarf der kommenden Jahre zu gewinnen. Die Zentralstelle des deutschen Städtetags hat für alle deutschen Städte, die 1905 mehr als 25 000 Einwohner zählten[3], Erhebungen angestellt. Die Einwohnerzahl dieser 165 Städte betrug 1905 rund 16 100 000. Ihr Schuldenstand ist am 31. März 1907 rund 3,8 Milliarden Mk. gewesen; und zwar entfallen pro Kopf der Bevölkerung auf Berlin 186 Mk., auf 6 Städte über 300 000 Seelen 312 Mk., auf 32 Städte von 100—300 000 Einwohnern 248 Mk., auf 43 Städte zwischen 50- und 100 000 Ein-

---

[1] Vgl. die interessanten Ausführungen von Dr. Woell-Frankfurt auf dem Deutschen Städtetag zu München. Verhandlungen des zweiten Deutschen Städtetags, Deutscher Städteverlag, Berlin.

[2] Daß eine Städtezentrale die Begehrlichkeit nach Anleihen nicht vermehren wird, sondern sie sogar eindämmen könnte, darüber vgl. auch Wiedfeldt, Bankarchiv 1907, S. 61.

[3] Hamburg, Bremen, Lübeck blieben außer Betracht.

Digitized by Google

wohnern 221 Mk., auf 83 kleinere Städte 183 Mk., durchschnittlich also auf den Kopf 235 Mk. Berlin hat schwer vergleichbare Verhältnisse — insbesondere scheinen seine industriellen Unternehmungen nicht so ausgedehnt, als jene anderer Großstädte. Die Übersicht zeigt somit, daß im allgemeinen mit der Größe der Stadt das Maß seiner Schulden wächst.

Rund 2,7 Milliarden Schulden sind von jenen Städten im Jahrzehnt 1897/1907 aufgenommen worden. Wiederum entfallen im letzten Jahrzehnt (von Berlin abgesehen) für den Kopf der Bevölkerung mehr neue Schuldaufnahmen auf die größeren Städte als auf die kleineren; indes ist der Anteil, den die neueren Schulden am Gesamtschuldenstand zeigen, bei den kleineren Städten ein größerer als bei den größeren[1]. Der durchschnittliche Betrag der Neuaufnahmen von Schulden pro Kopf und Jahr ist in den untersuchten Städten rund 16¾ Mk. Die Denkschrift zur Reichsfinanzreform (vergl. Norddeutsche Allgemeine Zeitung vom 13. Januar 1909) berechnet die Schulden der deutschen Gemeinden auf 7½ Milliarden und die durchschnittliche Verschuldung der Städte über 10 000 Einwohner auf 240,5 Mk. pro Kopf. Für die sämtlichen bayerischen Gemeinden liegt eine Untersuchung vor in Heft 1 des Jahrgangs 1909 der Zeitschrift des Königlichen bayerischen statistischen Landesamtes. Hiernach war der Schuldenstand 1886 rund 146½ Millionen, 1902 514,4 Millionen, 1906 aber 650 Millionen. Der Stand der Schulden auf den Kopf der Bevölkerung war in Bayern 1902 81½ Mk., 1906 99 Mk. Auf die bayerischen Landgemeinden trafen Ende 1906 von dem Gesamtschuldenstand 10,83 %, auf die sogenannten Landstädte 8,33 %, auf die unmittelbaren Städte und die pfälzischen Gemeinden über 2500 Einwohner aber 80,84 % (zusammen 2 000 000 Seelen). Der Gesamtstand der Verschuldung dieser letzteren Gemeinden war Ende 1907 rund 500 Millionen, also ca. 250 Mk. pro Kopf. Der Zugang an neuen Schulden (demnach ohne Abrechnung der Tilgungen) war:

1902	rund	45	Millionen,
1903	„	51	„
1904	„	52	„
1905	„	25	„
1906	„	36	„
in 5 Jahren		209	Millionen.

[1] Einen Anhaltspunkt über das Maß der Tilgung liefert, daß die 165 Städte im angegebenen Jahrzehnt 2143 Millionen Obligationenschulden neu aufgenommen haben, daß aber die Zunahme der Obligationenschulden am Schluß des Jahrzehnts nur 1713 Millionen beträgt.

Digitized by Google

Demnach fielen in jedem Jahr rund 42 Millionen neue Schulden an, das ist pro Jahr und Kopf rund 21 Mk.

In England, dessen Gemeinden in der Aufnahme von Schulden nach Zwecken und nach Formen beschränkter sind, als die deutschen, wenngleich die Entwicklung, insbesondere in Ansehung der Gründung industrieller Gemeindeanstalten eine ähnliche war wie in Deutschland, sind nach v. Kaufmann, die Kommunalfinanzen 1906, II. Band, die Gesamtschulden von 60 Millionen Pfd. Sterling in 1868 auf 252 Millionen in 1896/97 gestiegen, während 1902/03 der Schuldenstand sogar 370,6 Millionen betrug; dabei sind aber in den Jahren 1874—1896 262,3 Millionen getilgt worden. Die Kopfquote der Verschuldung ist von 1874/75, wo sie 78,2 Mk. betrug, auf 224,7 Mk. (1902/03) gestiegen; die Bevölkerung hat sich 1874/1902 um 187,3 %, der Schuldenstand aber um 299 % gemehrt. Die stärkste Zunahme zeigte der Zeitraum 1897/1902 [1].

Die französischen Gemeinden zeigen eine von jener der deutschen und englischen wesentlich verschiedene Gestaltung der Wirtschaftspolitik. Weniger rasch wachsend, in weit geringerem Maß durch die Industrie umgestaltet, sind alle die durch die wachsende Bevölkerung zweifellos gebotenen Einrichtungen dort weit weniger in die Erscheinung getreten, wie auch die Gründung gemeindlicher Unternehmungen weniger begehrt wird. Nach v. Kaufmann waren die Schulden der französischen Kommunen im Jahr 1902 3,83 Milliarden Frank, wovon 2,3 Milliarden auf Paris entfallen.

Nach Dr. Goutschkoff „Die Finanzreform der russischen Städte" (Kommunale Rundschau 1909 Nr. 10) besitzen die 39 nordamerikanischen Großstädte über 100000 Einwohner mit zusammen 15793000 Einwohnern im Jahr 1904 Schulden in der Gesamthöhe von ca. 1,11 Milliarden Dollar, so daß auf den Kopf rund 70 Dollar, demnach gegen 300 Mk. entfallen. 45 Mittelstädte von 50—100000 Seelen weisen auf den Kopf rund 45 Dollar, 67 Städte von 30—50000 Seelen rund 40 Dollar Schulden auf.

Nach derselben Quelle betragen die Schulden der 10 italienischen Städte von über 100000 Einwohnern (Gesamteinwohnerzahl 3158000) 661 Millionen Lire, durchschnittlich 210 Lire pro Kopf.

Werfen wir zum Schluß noch einen Blick auf die von den 165 deutschen Städten, welche den Gegenstand der eingangs erwähnten

[1] Vgl. hierzu auch Lord Avebury, Staat und Stadt als Betriebsunternehmer, S. 33 ff. Berlin 1909.

Digitized by Google

Erhebung bildeten, während des Jahrzehntes 1897/1907 aufgenommenen Obligationen-Anleihen in der Höhe von 2143172000 Mk., und fragen wir nach den Tilgungssätzen, so entnehmen wir der Erhebung, daß rund 1458 Millionen, also etwas über zwei Drittel der ganzen Summe, einen Tilgungssatz von 1—2 % aufweisen. Legen wir hienach einen durchschnittlichen Tilgungssatz von 1½ % zugrunde, so erhalten wir für obigen Betrag bei einem Zinssatze von 4 % unter Annahme gleichzeitigen Tilgungsbeginnes im 11. Tilgungsjahr eine Tilgungsquote von 47½ Millionen Mk., im 21. Tilgungsjahr eine solche von über 70 Millionen, im 31. Tilgungsjahr von über 104 Millionen Mk. Schon daraus mag ersehen werden, welche beträchtlichen Summen einem Zentralinstitut aus den Tilgungsquoten zugehen und zur Gewährung neuer Darlehen ohne Heranziehung des allgemeinen Geldmarktes verwendet werden könnten.

Die Anleihen der Städte werden also allerdings zunächst schwerlich vermindert werden; der gewaltige Umfang der voraussichtlichen jährlichen Aufnahmen macht auch heute noch die Schaffung einer Zentrale erwägenswert; durch sie könnte ein immer größerer Teil der beklagten Anrufung des Marktes entbehrlich gemacht werden.

4. Die Obligationenanleihen [1].

Von den im Jahrzehnt 1897/1907 von 165 deutschen Städten mit einer Einwohnerzahl von 16,1 Millionen neu aufgenommenen Schulden in der Gesamthöhe von fast 2,7 Milliarden waren 2,14 Milliarden, also fast 80 % durch Ausgabe von Inhaberschuldverschreibungen (Obligationen) bewirkt. Bei den größeren Städten war dieser Anteil ein noch größerer; die mittleren und kleineren Städte haben mehr Neigung [2] zu Darlehen bei bestimmten Gläubigern; immerhin beträgt auch bei der kleinsten Stadtgruppe (25—50000 Seelen) der Anteil der Obligationen noch 54,3 % [3].

[1] Vgl. zum folgenden auch Mitzlaff, Verhandlungen des zweiten Deutschen Städtetages, S. 18/19.

[2] Diese Neigung ist nicht immer eine ganz freiwillige. Je kleiner die Obligationenanleihen, desto teurer die Begebungskosten. Die Banken haben wenig Freude an kleinen Begebungen; sie sind auch für die Gesamtheit der Städte unerfreulich. Das Zentralinstitut würde gerade hier besonders wirksam eintreten können.

[3] Mitteilungen der Zentralstelle des Deutschen Städtetages, Nr. 13/14, S. 348. Bemerkenswert ist aber, daß die Städtegruppe von 25—50000 Seelen im Jahrzehnt 1897/1907 rund 212½ Millionen „Darlehen" und nur 190⅙ Millionen in Obligationen aufgenommen hat und dazu gerade in den letzten Jahren der Anteil der Obligationen noch weiter zurückgegangen ist. Vgl. ebenda S. 383/86.

Digitized by Google

Das Inhaberpapier hat die wirtschaftliche Aufgabe, statt bestimmter Einzelpersonen das „Kapital" für ein Unternehmen zu gewinnen. Die Schuldverschreibungen auf den Inhaber wollen diese Aufgabe in der Darlehensform erfüllen; die „Obligation" ist jedenfalls ein in den einfachsten Formen übertragbarer Anspruch auf eine Rente; die Stadtobligation gegenwärtig ebenfalls ein Rentenanspruch, mit dem sich aber ein betagter Anspruch auf Kapitalszahlung verbindet. Die Obligation ist eine Ware. Der Preis der Ware ist abhängig von Angebot und Nachfrage. Für die Nachfrage ist der Wert, den die Sache für den Käufer hat, von größter Bedeutung. Ist nun dieser „Wert" der deutschen Städteobligationen ein anderer als jener gleichartiger Staatsobligationen und sind die verschiedenen Städteobligationen untereinander gleichwertig? Wenn die Sicherheit des Rentengenusses ausschlaggebend ist, so sind Staats- und Städteobligationen gleichwertig. Man pflegt allerdings von einer Verschiedenheit der wirtschaftlichen Verhältnisse zu sprechen. Soweit es darauf ankommen sollte, daß aus den Einrichtungen, die aus Anlehen geschaffen werden, Erträgnisse fließen, welche unmittelbar den Zinsendienst gewährleisten, so dürften die Städte nicht hinter den Staaten zurückbleiben müssen; zwischen den Städten untereinander bestehen solche Unterschiede zweifellos, aber sind sie dem Gläubiger erkennbar[1]? Sie entziehen sich sogar der Beurteilung des Fachmannes, geschweige denn jener des „Kapitalisten". Für diesen ist ausschlaggebend, daß etwa unzulängliche wirtschaftliche Einnahmen ausgeglichen werden können und müssen durch öffentlich-rechtliche Abgaben, insbesondere Steuern. Es mag nun sein, daß die steuerliche Belastung gerade wegen der Art der Verwendung der Anleihen in der einen Stadt eine größere, in der anderen eine kleinere ist; das wird aber dem Besitzer der Obligation gleichgültig sein, wenn ihm sein Guthaben sicher erscheint. Von Städten, welche so überlastet wären, daß ihr Zusammenbruch zu befürchten ist, hat man in Deutschland nichts gehört. Wenn aber je ein solcher Zustand einträte, so würden die höheren Verbände zur Hilfe berufen sein und kaum der Gläubiger notleiden. Krisen, Kriegsgefahren bedrohen die Städte wie Staaten, begründen also keinen Unterschied untereinander. Auf den Reichtum der einzelnen Städte, der etwaige Krisen leichter überwinden würde, gewähren die amtlichen Vermögensziffern keinen sicheren Schluß. Von größter Wichtigkeit ist, daß die Anleihen aller deutschen

[1] Vgl. auch Koch, Städtische Anleihen in Wuttke, Die deutschen Städte. S. 707.

Digitized by Google

Städte nur nach staatlicher Genehmigung aufgenommen werden dürfen, wobei auch das Interesse der Gläubiger gewahrt wird. Daß die deutschen Regierungen hierbei mit größter Gewissenhaftigkeit verfahren, ist zweifellos. Der Gesetzgeber[1] hat den Anleihen der Staaten und Städte als zur Anlage von Mündelgeld für gleich geeignet und dadurch alle als des höchsten Vertrauens würdig erklärt.

Reich und Staaten pflegen für ihre Schuldverschreibungen keine Einlösungspflicht einzuräumen; die Städte müssen dies tun (s. o.). Man sollte meinen, daß die Gewißheit, für eine Obligation unter allen Umständen einmal den Nennwert zu erhalten, sogar werterhöhend wirke. Freilich zu Zeiten, in welchen der Nominalzinsfuß den sogenannten Realzinssatz übersteigt, und daher eine Bewertung über pari eintritt, steht der Annehmlichkeit jener Einlösung die Gefahr derselben gegenüber und kann wertmindernd wirken. Aber auch der Staat hat das Recht der Kündigung und Heimzahlung zu pari und man hat gesehen, daß er davon ebenso leicht Gebrauch macht, wie Städte. Somit bleibt ein Vorzug städtischer Anleihen bestehen. Die Städte weichen in der Sicherheit der Einlösung der Darlehenssumme ebensowenig voneinander ab wie in jener der Zinszahlung.

Nun bestehen aber tatsächlich Unterschiede der Bewertung und zwar sowohl zwischen Staats- und Stadtanleihen wie auch zwischen den Stadtanleihen selbst. Genaue kritische Feststellungen dieser Unterschiede besitzen wir zwar nicht; daß sie aber vorhanden sind, zeigt jeder Kurszettel. In Zeiten einer gespannten Lage des Geldmarktes scheinen sie geringer, in Zeiten eines größeren Geldangebotes größer zu sein; das ist begreiflich; in den ersteren Zeiten vermögen auch die Reichs- und Staatsanleihen nicht mehr zu locken, in den letzteren ist für die große Menge des feste Anlage suchenden Kapitals der Vorrat an jenen „allerersten Werten" geringer.

Wenn man gleichartige Papiere vergleicht, d. h. solche die gleichen Zinsfuß und gleichgünstige Zugeständnisse in Ansehung der Unkündbarkeit besitzen, so pflegen die Reichs- und preußischen Staatsanleihen um etwa 2 % höher bewertet zu sein als Stadtanleihen[2]; bei diesen selbst bieten nur diejenigen leider nicht allzuhäufigen Kursnotizen eine Grundlage des Vergleichs, die auf wirklichen Geschäftsabschlüssen beruhen; die

[1] Bürgerliches Gesetzbuch § 1807, Bundesratsbekanntmachung vom 7. Juli 1901.

[2] In neuerer Zeit scheinen die Unterschiede geringer zu sein als vor 10 bis 20 Jahren. Eine Übersicht findet sich bei Kaehler, Kommunalanleihen, S. 111.

Digitized by Google

Bewertung pflegt zwischen den einzelnen Städten um 1—1½ %, manchmal auch 2 % zu schwanken. Solche Unterschiede der Bewertung finden sich auch im Auslande. So werden beispielsweise am 8. Januar 1909 die in der Höhe von ungefähr 1,4 Milliarden Mark umlaufenden 2¾ %igen Stücke des „Local Loan Stock", eines Staatspapieres, in welchem ein großer Teil des Kommunal-Kreditbedarfes zentralisiert, ist mit 97½—98 % gehandelt, während die in rund 120 Millionen Mark umlaufenden 2½ %igen Papiere des Londoner Grafschaftsrates 77—78 % notieren, 2½ %ige Birmingham (Umlauf ca. 19 Millionen Mark) 73—75 %, 3 %ige Metropolitain Water Board 92—92½, 3 %ige Londoner Grafschaftsrat 91½—92, 3 %ige Nottingham 88—90.

Auch in der Schweiz[1] finden sich bemerkenswerte Unterschiede; so wurden am 11. Januar 1909 3½ %ige Züricher Obligationen mit 94 bis 94,5 gehandelt, Genfer mit 95½, solche von Bern, Lausanne, Neuenburg mit 93.

Worin beruhen nun bei den deutschen Städten jene Unterschiede? Sicherlich tragen die Kursunterschiede bei den deutschen Stadtanleihen nicht den Charakter von Risikoprämien; denn eine als weniger sicher erachtete Obligation würde nicht bloß um wenige Prozente niedriger bewertet werden dürfen; bei Bestehen eines wirklichen Risikos müßte der Übernehmer durch mehr gelohnt werden als durch einen kaum 0,1 % höheren Realzins.

Die Staatspapiere genießen allerdings zurzeit einige Vorteile bei der Emission und im Handel; Ausgabe und Veräußerungsgeschäfte in ihnen sind gebührenfrei. Allein den Emissionsstempel der städtischen Anleihen bezahlen die Käufer nicht; die Abgaben bei Verkäufen sind zwar unberechtigt, aber doch nicht so hoch, daß sie wesentlichen Einfluß auf die Wertbildung haben könnten.

Die Ursachen müssen demnach anderswo liegen.

Für den Wert eines Rentenpapieres kommt zunächst neben dem „inneren Wert", also der Sicherheit auch die Bequemlichkeit des Rentengenusses in Betracht. Am weitesten kommen allen hierbei möglichen Wünschen entgegen das Reich und Preußen durch Einrichtung des Reichs- bzw. Staatsschuldbuches, das die Vorteile einer persönlichen Forderung mit jenen der Inhaberpapiere vereinigt und überdies die Ein-

[1] In Frankreich eignen sich die Kommunalpapiere des Crédit foncier nicht wohl zum Vergleiche mit Staatsanleihen, weil erstere mit Losprämien verknüpft sind und daher höheren Kurs genießen.

Digitized by Google

lösung der Zinsscheine besorgt. Auch Städte haben solche Schuldbücher eingerichtet, so Frankfurt a. M., Essen usw.

Immerhin wünschen die meisten Kapitalisten ihre Stücke zu behalten. Für sie bieten die Staatsobligationen den Vorteil, daß die Zinsscheine überall sehr leicht und ohne Kosten einlösbar sind. Dazu kommen andere Annehmlichkeiten. Sofern nicht die Konvertierung ganzer Anleihen eintritt, die niemand so leicht übersieht, hat der Inhaber von Staatsanleihen auf nichts zu achten; Auslösungen, Teilkündigungen finden nicht statt. Nicht dasselbe Bild bieten die Stadtanleihen. Vor allem sind bei ihnen bestimmte Zahlstellen bezeichnet, die zwar bei zunehmendem Umfang der übernehmenden Bankkonsortien immer zahlreicher werden, aber doch noch lange nicht die so wichtigen kleineren Städte umfassen, in welchen zahlreiche kleine, die Sicherheit ihrer Papiere besonders hoch schätzende, daher an sich auch für Stadtanleihen sehr empfängliche Rentner wohnen. Zwar lösen auch die Bankiers die Zinsscheine ein, aber sie sind hierzu rechtlich nicht verpflichtet; sie können die Einlösung auch ablehnen. Manche kleine Kapitalisten suchen keine ständige Geschäftsverbindung mit einem Bankier; sie lieben es nicht, lediglich wegen Einlösung der Zinsscheine ein Bankgeschäft aufzusuchen. Daher nehmen sie lieber Stadtanleihen außer lokalen nicht an und können sie auch nicht nehmen; wer sollte sie ihnen verkaufen? Wird aber jene Scheu überwunden, so besteht sogar die Gefahr, daß vom Bankier der Ankauf oder Eintausch anderer Werte empfohlen wird [1]. Hierzu kommt die Unbequemlichkeit, die aus dem Kündigungswesen entsteht. Für die Zeit der völligen Unkündbarkeit, die aber in neuester Zeit immer seltener und kürzer dauernd auftritt, ist allerdings dieser Mangel nicht vorhanden; nach ihrem Ablauf aber kann die gewöhnliche, die verstärkte oder die gesamte Tilgung durch Kündigung (Verlosung) erfolgen und zwar durch Veröffentlichung in bestimmten Zeitungen. Den Reichsanzeiger zu halten oder bestimmte Zeitungen zu abonnieren, ist nicht jedermanns Geschmack; überdies beschränkt sich die Zeit der gebotenen Aufmerksamkeit nicht etwa nur auf bestimmte Termine; wenn Verlustgefahr vermieden werden soll, so muß sie immer geübt werden. Für denjenigen nun, der Papiere verschiedener Emissionen der nämlichen Stadt oder gar verschiedener Städte besitzt, wird diese Unbequemlichkeit zur Plage. Wird dann ein Papier ausgelost, so entsteht neue Pein.

[1] „Man bestellt hessische Staatspapiere und bekommt Frankfurter Hypothekenbank", so bei Flachsbarth, „Hessische Landeshypothekenbank" in Schanz, Finanzarchiv 1908 II, S. 256. Vgl. auch Wiedfeldt, Bankarchiv 1907, S. 60.

Digitized by Google

Schließlich wird derjenige, der eine größere Zahl verschiedener Wertpapiere besitzt, doch die Verwaltung einem Bankier übertragen und dadurch auch seinen Ratschlägen ausgesetzt sein, die nicht selten auf andere als städtische Papiere sich richten.

Daß die Sicherheit längeren Zinsgenusses und die Gewißheit, für etwa ein Menschenalter keinen Kündigungen ausgesetzt zu sein, auf die Wertschätzung Einfluß übt, zeigt das Beispiel der oben bereits erwähnten Wiesbadener Anleihe 1908. Es läßt sich natürlich nicht mit Sicherheit sagen, welcher dieser beiden Umstände der bedeutungsvollere ist; wenn man aber bedenkt, daß bei Anleihen ähnlicher Städte, die lange Jahre die Kündigung ausschließen, dann aber den Gläubiger dem Verlosungswesen aussetzen, nicht annähernd die gleiche Bewertung sich zeigt, so möchte man doch jener Bequemlichkeit einen stärkeren Anteil an der so auffällig höheren Bewertung zuerkennen. Freilich ist hier wie anderswo der Einfluß des „Gefühls" nicht zu unterschätzen[1]!

Die Nachfrage nach Städteanleihen und daher ihr Preis wird aber noch durch einen zweiten Umstand gemindert: Durch die begründete Besorgnis, beim Verkauf kein sachgemäßes Angebot zu finden, d. h. entweder nicht zu verkaufen oder Geld zu verlieren[2]. Die Verkäuflichkeit gehört zum Wesen des Inhaberpapiers; ihre Beschränkung muß im Preis sich äußern. Die Stadtanleihen stellen jede einzelne ein eigenes Wesen mit besonderen Lebensbedingungen dar. Zinsfuß, Tilgungsrate, Beschränkungen der Kündbarkeit u. a. wechseln.

Die Städte haben meistens mehrere Anleihen von verschiedener Höhe begeben; fast jede Stadt aber hat Anleihen, die an der Börse eingeführt sind. 1908 sind 283 Anleihen deutscher Städte an der Berliner Börse

[1] In der Empfehlung der oben S. 176 erwähnten 4%igen Barmer Anleihe zu 8 Millionen schreibt ein großes Bankhaus u. a.: „Der Tilgungsmodus gewährt dem Papier wesentliche Vorzüge, da die Tilgung nicht durch jährliche Auslosungen erfolgt, sondern die Rückzahlung auf einmal, am 1. Februar 1940 stattfindet. Die Anleihe stellt daher eine erstklassige mündelsichere Anlage dar, welche den Besitzern auf die Dauer von 31 Jahren die 4%ige Verzinsung sichert und sie all der Unbequemlichkeiten überhebt, die durch Verlosung oder Kündigung für den Kapitalisten zu entstehen pflegen." —

Werden übrigens die jetzt bewilligten hohen Preise bestehen bleiben, wenn 100 Städte einzeln das Beispiel Wiesbadens und Barmens nachahmen?

[2] Siehe auch Zahn in Conrads Jahrbüchern 1907, S. 496. — Frankfurter Zeitung vom 19. September 1908, 2. Morgenblatt: „Nichts hat dem Markte unserer Anleihen so sehr geschadet, als seine eigene Schwäche selbst, die Kapitalisten von vornherein durch die Befürchtung von Verlusten abgeschreckt hat . . ."

Digitized by Google

eingeführt gewesen. Es lassen sich nun Zeiten denken, in welchen die oben dargelegte innere Gleichwertigkeit der deutschen Stadtanleihen dem Käufer *jedes* solche Papier gleich willkommen erscheinen läßt; — das sind Zeiten großer Nachfrage nach festen Werten; aber auch dann gilt das nur für Käufer von vollständiger Vorurteilslosigkeit. In solchen Zeiten und für solche Käufer mag der Verkauf einiger Obligationen der Stadt A., die auf den Markt kommen, sich glatt vollziehen. Aber diese Zeiten und solche Käufer sind selten. Häufiger ist, daß der Käufer nur Städte bevorzugt, deren Papiere er schon besitzt oder die er kennt. Ersteres ist verständlich und begründet; jede neue Art von Stadtpapieren bringt ja neue Belästigung; das letzte ist menschlich begreiflich; Städte, welche man besucht, von welchen man immer wieder hört, die man liebt, üben auch geschäftlichen Anreiz aus. Dazu kommt, daß einzelne Städte als emporblühend, als reich, als zu großartiger Entwicklung bestimmt *gelten*, andere dagegen als Emporkömmlinge, deren rasches Wachsen fast ein wenig unsolid erscheint. Solche Gefühle haben mit verständiger Erwägung nichts zu tun; aber sie bestehen und so haben sich *Traditionen* gebildet, die dann immer wieder bei neuen Begebungen durch Anerkennung der Geldmächte eine Bestätigung ihrer Berechtigung empfangen und empfangen müssen; — diese Traditionen machen einzelne Wertpapiere nicht nur teurer, sondern auch verkäuflicher, andere oft unverkäuflich. Dazu kommt, daß es sich häufig um Städte handelt, die viele Anleihen emittieren, so daß verhältnismäßig viele Stücke in festen Händen sich befinden, die wieder andere herbeilocken[1]. In Zeiten eines normalen Geldstandes mag man solche Papiere am ehesten verkaufen können, und das wirkt immer belebend auf den Wert.

In Zeiten von starker Beanspruchung des Geldmarktes sind aber auch diese Anleihen geschäftslos, lustlos, sie liegen flau, still, es fehlt auch bei ihnen jede Anregung. Andere Stadtanleihen haben auch in Zeiten normalen Geldstandes geringere Absatzmöglichkeit, und in solchen anormalen fast gar keine, höchstens zu besonders niedrigen Sätzen. Wer wird verkäufliche Stücke erwerben? Vielleicht jemand, der am Orte

[1] Damit hängt zusammen, wenn man sagt, die Städteanleihen hätten nur einen lokalen Markt. In der Tat werden die Obligationen vieler Städte fast nur in deren Mauern gekauft, wo sie noch am ehesten wieder verkäuflich sind; manche Käufer handeln im Gefühle, einer patriotischen Pflicht genügen zu müssen. Dagegen sind Papiere anderer Städte sehr verbreitet; sobald dieser Umstand genügend bekannt ist, muß er kurserhöhend wirken und eine Tradition zugunsten dieser Städte begründen oder befestigen.

Digitized by Google

wohnt; vielleicht auch die Stadt selbst, wenn sie bereits tilgt und die Tilgungsquote durch Ankauf beschafft; — aber wer sonst? Es müßte doch der reinste Zufall sein, daß jemand gerade Stücke dieser oder jener Anleihe der Stadt N. wünscht — und so muß der Kurs sinken, damit wenigstens die Gelegenheit, billig zu kaufen, die wenigen anreizt, die nicht gerade auf Papiere von Lieblingsstädten ausgehen. Man weiß, wie oft kleine Beträge wochen- und monatelang auf Käufer warten. Alles dies ist bekannt und muß auf den Preis schon bei Schaffung des Papiers drücken[1].

Aber auch das Angebot an solchen Werten und die Art seines Auftretens wirkt preismindernd. Wenn der durch Ausgabe von Obligationen zu deckende Anleihebedarf der deutschen Städte auf etwa 300 Millionen Mark jährlich anzunehmen ist, so erfolgt die Deckung dieses Bedarfes durch Ausgabe von vielleicht 100 einzelnen Anleihen, welche von den verschiedensten Konsortien angeboten werden. Die Städte erfahren nur aus den Zeitungen von den Anleihegeschäften; nicht selten wird eine Stadt dadurch überrascht, daß eine Nachbarstadt gerade um die nämliche Zeit eine Anleihe begibt, zu welcher auch sie sich an den Markt wendet. Und wenn sie es wüßte, so würde sie sich nicht viel darum bekümmern. Also innerhalb kurzer Zeit kommen neue Anleihen in großer Zahl auf den Markt[2], begeben von den verschiedensten Konsortien, die nun in Konkurrenz mit einander die Anleihe unterbringen müssen. Das zwingt dazu, in den Auflagekursen und darum auch in den Angeboten nicht über ein gewisses Maß zu gehen. Wäre das übernehmende Konsortium allein da, so vermöchte man wohl auch einen entsprechend höheren Kurs zu erzielen und zu bieten; aber da man nicht weiß, ob nicht die Anleihe einer anderen Stadt durch ein anderes Konsortium viel billiger herauskommt und so das eigene Geschäft stört, so muß man vorsichtig verfahren und auch die „Tradition" berücksichtigen. Solche neue Emissionen stören aber auch den Handel in den älteren Anleihen

[1] Der Umlauf beschränkt sich häufig auf einen sehr kleinen Bezirk. „Der rheinische Rentner weiß nicht, wenn eine ostpreußische Stadt Obligationen ausgibt, und der mecklenburgische Bauer legt seine Ersparnisse nicht in Konstanzer Obligationen an," so Wiedfeldt im Bankarchiv 1907, S. 59.

[2] Aber doch sehr unregelmäßig; so sind 1906 von der Berliner Börse eingeführt worden im

I.	Quartal	rund	103	Millionen	Mark
II.	„	„	20	„	„
III.	„	„	89	„	„
IV.	„	„	16	„	„

Digitized by Google

und müssen so auf die Kurse drücken, wenn nicht etwa — was doch nur selten ist — ein wahrer Hunger nach solchen Obligationen im Kapitalistenpublikum herrscht. Daß dieser Hunger kein großer ist, dafür sorgt neben den geschilderten Mißständen (Desorganisation des Stadtanleihemarktes) die Konkurrenz der anderen Geldsucher und ihre Organisation. Würden die Obligationen der Städte nicht ein innerlich so vorzügliches Wertpapier sein, so müßten sie bei ihrer Verfassung noch weit niedriger bewertet werden, noch weit stärker von den Anleihen der großen Staaten abstehen. Diese genießen nicht bloß das größere Ansehen, das ihnen unerschüttert immer wieder neue Kunden zuführt — sie genießen nicht nur die Bevorzugung durch öffentliche Behörden — auch die Technik der Unterbringung ist schon wegen der größeren Seltenheit der Begebungen immerhin eine bessere, soweit sie auch davon entfernt sein mag, als vollkommen zu gelten.

Daß für die größte Zahl der deutschen Städte eine Besserung dieser Bewertungsgrundlagen dringend nötig ist, soll nicht Gefahr bestehen, noch höherer Unterbewertung zu unterliegen, läßt sich bei Betrachtung der einschlägigen Verhältnisse kaum bestreiten.

5. Begründung, Begebung, Bestand der Städteanleihen[1].

Die Stadt N. muß den Kredit in Anspruch nehmen; sie erkennt, daß auf dem Weg des „Darlehens" das Ziel nicht erreicht wird oder sie verzichtet darauf, diesen Weg zu versuchen. Nun wird (oder ist) ein Anleiheplan samt Tilgungsplan[2] aufgestellt und die Genehmigung unterbreitet, der den wahrscheinlichen Bedarf einiger Jahre umfaßt; dieser ganze Bedarf oder ein Teilbetrag, der für 1—2 Jahre reicht, wird, je nachdem die gegenwärtige und künftige Lage des Geldmarktes beurteilt wird, aufzunehmen beschlossen. Man nimmt also nicht selten mehr auf, als man augenblicklich braucht, weil man mit Recht davon absehen will, mit zu kleinen Beträgen auf den Markt zu kommen[3] und lieber die

[1] Vgl. Zahn in Conrads Jahrbüchern 1907, S. 494 ff., auch Goutschkoff in der Kommunalen Rundschau II, Nr. 9, Wiedfeldt im Bankarchiv 1907, Nr. 4.

[2] Nach Flachsbarth (in Schanz Finanzarchiv, Bd. II, S. 248) drängen die übernehmenden Banken mitunter auf eine niedrigere Amortisationsquote, als angemessen wäre mit Rücksicht auf die Unbeliebtheit rascher tilgbarer Obligationen.

[3] Freilich kommt auch dies nicht selten vor.

Digitized by Google

geringeren Aktivzinsen oder den geringeren Kurs bei Einräumung gleicher Aktivzinsen in den Kauf nehmen will oder muß.

Man erläßt nun entweder ein allgemeines Ausschreiben oder eine Einladung an bestimmte Bankhäuser, für die Anleihe Angebote einzureichen. Die Bedingungen stehen entweder bereits durch das „Anleiheprivileg" fest oder werden in allen wichtigeren Punkten durch die Stadt bestimmt — so daß die Übernehmer im wesentlichen nur den Übernahmskurs und vielleicht den Zinsfuß für die nicht sogleich abzuhebenden Beträge einzusetzen haben. Eine Besprechung mit Fachleuten über die Lage des Geldmarktes, über den richtigen Zeitpunkt wird in der Regel stattgefunden haben; manchmal sitzt ein Bankier in dem Anleiheausschusse; manchmal läßt die Not auch bei ungünstigen Geldverhältnissen keine Wahl. Ist der Betrag ein großer, so pflegen sich Bankhäuser zu Konsortien [1] zu verbinden von mehr oder minder großem Umfang. Die Bildung der Konsortien erfordert zwischen den Banken, die beteiligt werden, eine beschleunigte Korrespondenz, bei der insbesondere die Möglichkeit eines raschen Absatzes und der Kurs besprochen werden müssen. Es erfolgen nun Angebote und die Stadt erteilt dem günstigsten den Zuschlag. Manchmal erfolgt die Begebung der Anleihe freihändig, insbesondere dann wenn ein genügender lokaler Markt zur Verfügung steht und für diesen entweder ein einziges großes Bankhaus in Frage kommt, oder wenn eine freie Vereinigung mehrerer lokaler Banken für solche Zwecke unter Führung eines Hauses bereits besteht.

Das „Tendersystem", bei welchem die Stadt den niedrigsten ihr annehmbar erscheinenden Kurs bezeichnet und nun bestimmte Beträge zu diesem oder höheren Kursen angeboten werden, worauf die höchsten Angebote zuerst, dann immer die nächst niedrigeren berücksichtigt werden, ist in Deutschland nicht eingeführt.

Subskriptionen kommen bei den deutschen Städten in neuester Zeit kaum vor.

Das Konsortium muß sein Kursangebot von seinen Anschauungen

[1] Von 2143 Millionen Obligationsanleihen in 1897/1907 haben Konsortien rund 1654 Millionen übernommen, Einzelbanken 204 Millionen. Der Anteil der Einzelbanken ist naturgemäß am größten bei den kleineren Anleihen der Städtegruppe von 25—50 000 Seelen (66,3 Millionen gegen 103,6 Millionen an Konsortien). Mitteilungen der Zentralstelle 13/14, S. 383/386.

Die Konsortialbildungen werden auch erörtert von Jastrow in Conrads Jahrbüchern, 3. Folge, XX, S. 320 f.

Digitized by Google

abhängig machen über den bei raschem Absatz erzielbaren Kurs[1]; denn nur ein rascher Absatz kann für gewöhnlich von ihr ins Auge gefaßt werden (vgl. S. 188). Wenn es sich nicht um besondere Lieblingspapiere handelt, für die ein Publikum schließlich auch zu „übertriebenen" Preisen sich findet, wird man den Kurs, zu dem man aufzulegen gedenkt, niedriger halten, als jenen der in größeren Mengen noch schwebenden ähnlichen Werte. Man muß auch stets besorgen, daß andere Konsortien mit einer anderen Anleihe in das Geschäft fallen oder daß eine große Staatsanleihe zu einem unerwartet billigen Kurs oder eine große Industrieanleihe zu ungewöhnlich günstigen Bedingungen herausgebracht wird, die auf lange Zeit das Geschäft verdirbt[2]. Wenn das Konsortium geschäftlich richtig verfahren will, muß es sich neben der Belohnung für seine Vermittlung und seine Mühe auch eine Risikoprämie zum Ausgleich etwaiger Hindernisse und Schwierigkeiten zuerkennen. Das Konsortium kann nicht die Kurse zugrunde legen, die man bei einer allmählichen Einführung des Papiers erzielen könnte; es kann nicht die Mühe auf sich nehmen, bei einem bisher minder hoch geschätzten Papier das Publikum von der mangelnden Berechtigung einer solchen minderen Schätzung zu überzeugen und allmählich für das von ihm eingeführte Papier zu gewinnen — es muß die einmal gegebene Lage ins Auge fassen und nach dieser den Kurs einrichten.

Man hat sich anfangs gegen die Konsortialbildung als solche gewendet, namentlich wenn mehrere sehr gewichtige Banken in demselben Konsortium vertreten waren; man hat von Ringbildung gesprochen. Allein tatsächlich ist, von vereinzelten Fällen abgesehen, bisher von einer Ringbildung nichts wahrzunehmen gewesen. Der Zusammenschluß aber ist bei den Schwierigkeiten, welche die Unterbringung insbesondere größerer städtischer Anleihen macht, doch sehr begreiflich. Man kann sogar weitergehen und sagen: Die Bildung eines wirklichen Ringes, eines Gesamtkonsortiums, so daß Submissionen gar nicht mehr stattzufinden hätten, wäre für die Städte unter gewissen Voraussetzungen nützlich. An allen jenen Vorteilen, die von einer Konzentration zu erwarten sind, würden die Städte teilnehmen können, wenn es gelänge, die Vergütung der Banken nicht in der Differenz zwischen einem Übernahmekurs (zuzüglich der Kosten) und dem Abgabekurs, sondern in einer Provision zu suchen, die um

[1] Vgl. hierzu auch Jastrow in Conrads Jahrbüchern. 3. Folge, XX, S. 827.

[2] Über die Wirkungen solchen Vorgehens siehe auch Kimmich, Ursachen, S. 190 ff.

Digitized by Google

so günstiger sein könnte, je günstiger die Unterbringung der Papiere sich gestaltete. Dabei wäre die Garantie eines Mindestkurses immerhin denkbar.

So sehr eine Konzentration der Banken als der berufsmäßigen Vermittler zwischen dem Kapital und dem Geldsucher für die Städte zu begrüßen wäre, wenn nach obigem Vorschlag die Rolle des Vermittlers betont und nicht die Macht der Konzentration lediglich für das Interesse der Banken ausgenützt wird, so große Bedenken würde eine Konzentration der Banken zu dem eben genannten Zwecke hervorrufen; so wenig erfreulich ist aber auch die Beibehaltung des gegenwärtigen Zustandes. Dieser bringt den Nachteil, daß Zufälligkeiten die Preise beeinträchtigen, daß unberechtigte Traditionen sich verewigen, daß unerfreuliche Ergebnisse bei Übernahme der einen Anleihe ausgeglichen werden wollen durch besonders gute Geschäfte bei der Anleihe einer anderen Stadt. Die einseitige Konzentration aber, welche auch in der Form einer Anerkennung von Interessensphären erfolgen könnte, würde zulassen

a) die Ablehnung von Anleihen, welche dem Konsortium nicht gefallen[1] und damit die Beherrschung des Kredits der Städte; was eine solche Macht bedeuten würde, braucht nicht weiter dargestellt zu werden;

b) die einseitige Festsetzung der Bedingungen, insbesondere der Übernahms- und Abgabekurse zum Vorteil der Banken oder ihrer Klienten.

Besondere Nachteile wären in solchem Falle aus der engen Fühlung zu befürchten, welche die Großbanken mit industriellen Anstalten gewonnen haben und vielleicht noch weiter gewinnen werden. Wenn heute zu Zeiten, in welchen die Industrie große Geldbedürfnisse hat, immer heftig über die Konkurrenz der Städte geklagt wird, so könnte eine Konzentration, die Interesse daran hat, Industriekredite möglichst günstig zu realisieren, daran denken, den städtischen Kreditbedarf eventuell gewaltsam einzudämmen oder mindestens den industriellen Bedarf zu begünstigen[2]. —

Die bisherigen Ansätze zur Konzentration sind in Deutschland kaum zu unberechtigtem Zwecke erfolgt. Es sind Vereinbarungen bekannt geworden, um weiterhin Angebote auf Anlehen zu einem bis dahin üblichen niedrigeren Zinsfuß zu verhindern; aber diese Vereinbarungen scheinen in der Lage des Geldmarktes begründet gewesen zu sein. Auch hat die Stadt München im Mai 1908 für eine Anleihe von

[1] Vgl. hierzu Berliner Börsenkurier 1908, Nr. 26, S. 2.

[2] Wie weit eine Gefahr besteht, ist natürlich schwer zu sagen. Mitzlaff (Verhandlungen des zweiten Deutschen Städtetages, S. 20) gibt zwar die Konzentrationen im Bankwesen zu, glaubt aber, daß die Interessengegensätze der Gruppen einen genügenden Schutz gewähren.

Digitized by Google

15 Millionen nur ein einziges Angebot eines sehr großen Konsortiums erhalten, das vielfach als ein ungünstiges bezeichnet wurde[1]; aber solche Urteile lassen sich nur nach eingehender Würdigung aller Verhältnisse bestätigen und jedenfalls ist die Erscheinung eine vereinzelte gewesen. Indessen haben die Städte allen Grund, die Sachlage im Auge zu behalten und sich gegen eine etwaige Kartellierung des Kommunalkredits in der Hand der Großbanken zu schützen. Ein wirksamer Schutz, der auch den mittleren Städten zugute käme, läge aber nur in einer Kartellierung der Städte, die es ermöglichte, auch mit einem Kartell der Banken die beiderseitigen Interessen wahrende Vereinbarungen zu treffen, während die Einzelstädte einem solchen Bund der Banken ziemlich machtlos gegenüberstehen würden.

Ist die Konzentration die eine Gefahr, so ist Interesselosigkeit die andere. Immer wieder wird behauptet, daß die Beteiligung der Banken an Subskriptionen für Städteanleihen überhaupt nicht mehr zu den Geschäften gehöre, an deren Abschluß den Banken viel gelegen sein müsse[2]. Wenn dies wahr ist — und das, was kleine Städte schon erfahren mußten, großen zustößt — kein Angebot zu erhalten? Auch dieser Gefahr darf man nicht blind gegenüberstehen.

Was geschieht heute nach Übernahme einer städtischen Anleihe durch eine Bank oder ein Bankkonsortium?

Die übernehmenden Banken haben über die Unterverteilung der Stücke in der Regel eine Abmachung getroffen und auch einen Teil untergebracht. Sie besitzen einen Kundenkreis, der Ermächtigungen erteilt hat oder dessen Bedürfnisse sie kennen. Freilich sind sie nicht in der Lage, den Kunden einen Preis aufzuerlegen, der mit der Gestaltung des Marktes solcher Anleihen in Widerspruch stünde, während sie allerdings bei Freiheit des Marktes von ähnlichen Emissionen weit größere Befugnisse sich zuerkennen könnten. Es wird der Zeichnungspreis festgesetzt und in der Regel eine öffentliche Zeichnung aufgelegt, mitunter aber erklärt, daß die Stücke bereits untergebracht seien. Die übernehmenden Banken haben ihre Kundschaft bearbeitet, insbesondere Sparkassen, Stiftungen, andere private und öffentliche Vermögensverwaltungen[3]. An dieser Arbeit haben

[1] 96,62% für eine 4%ige mit längerer absoluter Tilgungssperre ausgestattete Anleihe.

[2] So Bruno Buchwald im „Morgen" 1908, Nr. 29.

[3] Insoweit werden die Obligationen in festen Händen untergebracht. Aber daß die Bankkonsortien sich besondere Mühe geben und geben können, die festen Hände zu finden, muß bezweifelt werden. Die kurze Spanne Zeit zwischen Über-

Digitized by Google

auch die den übernehmenden Bankhäusern befreundeten Bankiers sich beteiligt, die dafür eine mäßige „Bonifikation" erhalten, die sie in den Stand setzt, ihren Klienten die Stücke um etwa 20 Pf. pro 100 Mk. gegenüber dem offiziellen Zeichnungspreise niedriger anzubieten.

Die Spannung zwischen dem Begebungs- und Übernahmskurs ist eine sehr verschiedene. Nach den Erhebungen der Zentralstelle des deutschen Städtetags, die allerdings, wie sie selbst erklärt, sehr unvollständig sind, bewegt sie sich in dem zehnjährigen Zeitraum 1897/1907 zwischen 0,12 % und 3,25 %. Bei den extremen Fällen wird wohl nach Übernahme der Anleihe vor deren Unterbringung eine starke Veränderung der Marktlage eingetreten sein, entweder zu ungunsten oder zugunsten der übernehmenden Banken. Im übrigen kommt sehr viel auf die Bedingungen an (Tragung des Stempels, der Einführung an der Börse, Höhe der Zinsen für nicht sogleich abgehobene Gelder, Beschaffung von Sicherheiten usw.), so daß die Zahlen nicht ohne weiteres vergleichbar sind. Im ganzen wird wohl durchschnittlich der wirkliche Nutzen der übernehmenden Banken über ½ % des Nennwertes nicht hinausgehen[1]. Dieser Nutzen würde, wenn die Verhältnisse sonst günstig lägen, eine Vereinigung der Städte nicht herausfordern.

Im Augenblick der vollständigen Unterbringung der Anleihe stellt das Konsortium seine Tätigkeit ein und rechnet ab. Das Papier bleibt nun sich selbst überlassen. Die Städte mögen wohl, wenn sie eine neue Anleihe aufnehmen, zeitweilig dafür sorgen, daß auf den Markt kommende Stücke der älteren von der Stadtkasse oder Stiftungen angekauft werden, damit nicht die Kurse durch dringende Angebote gedrückt werden; aber dies geschieht im allgemeinen nur vorübergehend; auch wenn einige Städte Maßnahmen treffen, um angebotenes Material aufzunehmen, so nützt das nicht viel. Es müßte eine allgemeine Organisation bestehen und es müßte der Vertrauensmann der Käufer, nämlich die Bankwelt gewonnen werden. Was die Großbanken an Aufträgen zu verkaufen und zu kaufen erhalten, erledigen sie in sich ohne Inanspruchnahme der Börse und ohne daß die Preise, die dem Verkäufer gezahlt und dem Käufer abgenommen

---

nahme der Anleihe und ihrer Unterbringung gestattet eine solche Arbeit kaum. Anders läge die Sache vielleicht, wenn ein ständiges Konsortium die Anleihen der nämlichen Stadt übernähme. Dies zu wünschen geht aber aus anderen Gründen nicht an; nur ein Zentralinstitut könnte wohl dauernd mit einem großen Konsortium arbeiten; siehe S. 193. Vgl. auch Mitzlaff, Verhandlungen des zweiten deutschen Städtetages, S. 19.

[1] So auch Mitzlaff, Verhandlungen des zweiten deutschen Städtetages, S. 20.

Digitized by Google

werden, bekannt werden. Die zahlreichen kleineren Banken aber, die sich an die Börse wenden müssen, haben kein Interesse an dem sehr wenig einträglichen Geschäft[1]; sie haben wenig Vorteil, wenn sie sich bemühen, für ein solches Verkaufsangebot ein Kaufsangebot zu suchen, falls sich nicht gerade ein anderes besseren Gewinn bringendes Geschäft verbinden läßt, z. B. in einem eben zur Emission gelangenden Papier, bei dem größere Provisionen bezahlt werden. So entstehen die oben beklagten Verhältnisse; die Papiere sind mitunter unverkäuflich oder suchen wochen- und monatelang ihren Abnehmer. Umgekehrt mag es demjenigen, der eine bestimmte Anleihe, von der er vielleicht schon einige Stücke hat, sucht, schwer gelingen, zu kaufen[2]. —

Erst wenn die regelmäßige Tilgung begonnen hat, pflegen die Städte zur Beschaffung der Tilgungsraten zu kaufen — aber nur dann, wenn die Papiere unter pari stehen. Jetzt müssen aber die Städte selbst unter der geringen Marktgängigkeit ihrer Werte leiden. Es gelingt ihnen oft nicht, die Stücke zu dem der allgemeinen Marktlage entsprechenden Preis zu gewinnen; sie müssen mehr bieten; findige Bankiers kaufen die Stücke auf und bieten sie um einige Prozente über dem Tageskurs an; und je höher die Tilgungsraten werden, desto größer werden die Opfer[3]. Daneben laufen die anderen Anleihen, die nur in geringeren Quoten oder gar nicht getilgt werden; diese verharren in der alten unerfreulichen Verfassung und gewinnen nichts von der Bewerbung um Schwesteranleihen, die selbst wieder in Letargie verfallen, wenn die Tilgungsquote beschafft ist[4].

---

[1] Daß die Entwicklung der Großbanken den Kreis der Interessenten an der Börse stark verringert und dadurch schon kleine auf den Markt kommende Beträge den Kurs drücken, ist auch in der Begründung des preußischen Gesetzentwurfes betreffend Erhöhung des Grundkapitals der Seehandlung (1904) hervorgehoben. Siehe auch Zahn in Conrads Jahrbüchern 1907, S. 495.

[2] „Je mehr Käufer und Verkäufer ihre Aufmerksamkeit auf den Staatsfondsmarkt konzentrieren, in umso engeren Grenzen bewegen sich in normalen Zeiten die Kursschwankungen der Staatspapiere." Auch in unruhigen Zeiten erhöht die Größe des Marktes seine Widerstandskraft. Kimmich, Ursachen, S. 11.

[3] Die Düsseldorfer 3½% Anleihe 1878, deren Tilgungsende herannaht, ist seit Jahren viel höher bewertet als andere 3½%ige Anleihen. Am 28. Dezember 1908 notiert sie 99,00 G., während die jüngeren Anleihen derselben Stadt mit 92,25 G. verzeichnet sind. — Der Börsenkurier (29. April 1908) empfiehlt den Inhabern 3½%iger Stadtanleihen Zurückhaltung, „damit die Kommunen die Ware nicht mehr auflesen können, sondern fordern müßten."

[4] Die kleine Provision für Einlösung der Zinsscheine und verlosten Stücke genügt kaum um den Bankier für die städtischen Papiere dauernd zu interessieren. Vgl. Mitzlaff (Verhandlungen S. 20). — Am 31. Dezember pflegen Städteanleihen

Digitized by Google

6. Die Mitbewerber auf dem Geldmarkte.

Welche Summen jährlich in Deutschland in festverzinslichen Werten angelegt werden, läßt sich wohl mit einiger Sicherheit nicht feststellen. In jüngster Zeit hat die obenerwähnte Denkschrift zur Reichsfinanzreform berechnet, daß von rund 37 Milliarden deutscher öffentlicher und halböffentlicher Papiere, Grundschuld-, kommunaler und privater Hypothekenbank-Obligationen ein Betrag von nicht weniger als 35 Milliarden sich in den Händen des deutschen Publikums befindet und daß in den letzten 10 Jahren die Summe dieser Werte sich um 14 Milliarden erhöht hat. Dazu kommt noch die Beteiligung an ausländischen Unternehmungen.

Für unseren Zweck genügt es, nur wenige derjenigen Werte in Kürze zu betrachten, welche in engeren Wettbewerb mit den deutschen Städteanleihen treten: das sind die Staatspapiere und die Papiere der vom Staat garantierten Institute; die Pfandbriefe und Obligationen des Hypothekenkredites; die industriellen Obligationen; die Sparkassen.

a) Von den Schuldverschreibungen des Reiches und der Staaten ist oben bereits wiederholt die Rede gewesen. Für die Konkurrenz dieser Anleihen kommen vor allen die großen Anleihen des Reiches und Preußens in Betracht, die seit einigen Jahren in wechselnder Höhe und sehr großen Beträgen Aufnahme suchten und im allgemeinen schnell, manchmal aber nur allmählich, fanden. Die Anleihen Bayerns, Badens, Hessens haben mehr für die betreffenden Länder Bedeutung, wenngleich nicht zu verkennen ist, daß die anscheinend ohne gegenseitige Fühlung erfolgenden Emissionen störende Einflüsse für andere Werte zeitigten. Die Absicht des Reiches und Preußens, eine große Anleihe zu begeben, pflegt im allgemeinen einige Zeit vorher bekannt zu sein; die größten Geldmächte pflegen daran beteiligt zu werden; die Aufnahmefähigkeit des Marktes für diese Anleihen wird vorbereitet, ihre Unterbringung als eine besonders wichtige Aufgabe anerkannt und durchzuführen versucht. Gleichzeitige andere Begebungen werden als Störungen empfunden und daher nicht freundlich aufgenommen; Nichtbeteiligung mancher Banken und mindergünstiger Kurs mag die Folge solchen „Einbruches" sein, der manchmal seitens der einschlägigen Verwaltung aus Unkenntnis der Verhältnisse oder aber trotz dieser Kenntnis infolge des nicht länger mehr

notiert zu werden, um bei Gesellschaften, die solche besitzen, eine Unterlage für die bilanzmäßige Bewertung zu schaffen.

Digitized by Google

zurückzuhaltenden Bedarfes erfolgt. Es wäre in der Tat zu wünschen und läge im Interesse der Städte, daß die Aufnahme der größeren Staatsanleihen durch kleinere Operationen nicht gestört würde; durchführbar ist dieser Wunsch aber wohl nur entweder durch eine Vereinigung der Städte oder aber durch eine Vereinigung der Banken.

Die „untergebrachten" Staatsanleihen verfallen in Ansehung der Organisation von Nachfrage und Angebot kaum viel besseren Schicksalen als die Stadtanleihen, wenngleich in neuerer Zeit stärkere Bestrebungen sich geltend machen, den Markt zu regulieren. Immerhin hat die Staatsanleihe dauernd die oben erwähnten Vorzüge, daß Verlosungen nicht stattfinden und die Zinsscheine überall eingelöst werden können; außerdem genießt das Staatspapier als solches jenen die Geschäfte fördernden Glanz, der aber einem zentralisierten Städtepapier nicht minder erblühen müßte.

Kein Zweifel dürfte aber bestehen, daß, wenn die derzeitigen so überaus hohen Schuldaufnahmen, insbesondere des Reiches (vorzugsweise für nichtwerbende Zwecke!), nicht aufhören, die Anleihen der kleineren Staaten und gewiß der Städte empfindliche Nachteile erleiden würden. Denn das Reich würde wohl genötigt sein, seine Bedingungen günstiger zu stellen; andererseits würde man die Aufnahme gerade dieser Anleihen doch immer noch als eine Art Ehrensache ansehen müssen —; so wäre ein schlechter Boden für die Bedürfnisse der Städte (auch für werbende Zwecke) geschaffen. Umgekehrt könnte eine Verbesserung der Kreditverhältnisse des Reiches und der Organisation des Staatskredits nur günstig auf die übrigen öffentlichen Wertpapiere zurückwirken.

b) Die landschaftlichen Pfandbriefe sind in der Höhe von rund 3300 Millionen Mk. auf dem Markte. Sie genießen in Preußen Mündelsicherheit.

c) Der wichtigste Konkurrent sind die Obligationen der Hypothekenbanken.

Sie genießen in einigen Staaten des Reiches — freilich nur die in diesem Staate ausgegebenen —, insbesondere in Bayern, „Mündelsicherheit" und sind dadurch dort den Stadtanleihen im Range nahezu gleichgestellt. In Bayern sind die Pfandbriefe seit Jahrzehnten in ungeheuren Massen in die gemeindlichen Vermögensverwaltungen eingedrungen. Nach dem statistischen Jahrbuch für das Königreich Bayern 1907 betrugen im Jahre 1905 die Aktivkapitalien der Sparkassen 505½ Millionen Mk., von welchen 47,9 % in Hypotheken, 7,5 % in Schuldverschreibungen des bayerischen Staates, 15,4 % bei unter Aufsicht des Staats stehenden

Digitized by Google

juristischen Personen, 24,5 % aber, nämlich 123¾ Millionen Mk., in Schuldverschreibungen „bayerischer Gesellschaften und Kreditinstitute" — das sind fast ausschließlich die Hypothekenbanken — angelegt waren. Dabei ist der Anteil dieser Gruppe von 19,9 % im Jahre 1895 auf 24,5 % im Jahre 1905 gestiegen, das heißt in den 10 Jahren sind rund 70 Millionen Mk. neu in solchen Papieren angelegt worden. Noch stärker wird der Anteil derselben an dem rentierenden Vermögen der Kultusstiftungen sein, das 193 Millionen Mk. beträgt, recht beträchtlich auch bei den Kapitalien der örtlichen Wohltätigkeitsstiftungen und bei dem Kapitalvermögen der Gemeinden, das 1906 über 111 Millionen Mk. betrug. —

Die Hypothekenbanken sind allerdings in großer Zahl vorhanden; aber ihre Pfandbriefe, in welchen noch rund 8830 Millionen Mk. in Umlauf waren (Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich 1908) — mehr also als in Anleihen aller Städte zusammen — zerfallen doch weitaus nicht in so viele Gattungen als diejenigen der Städte. Sie gründen in den Erträgnissen städtischer und landwirtschaftlicher Grundstücke — ganz sicher im allgemeinen vorzüglich; aber man hat doch auch von schlechter Wirtschaft gehört und weiß, wie die Beleihung insbesondere städtischer Grundstücke von subjektiven Bewertungen abhängt. Darum müßte die Bewertung eine niedrigere sein als jene der Stadtanleihen; in der Tat ist aber die Bewertung der „mündelsicheren" Pfandbriefe nicht selten eine höhere als mancher Stadtanleihen; die Bewertung selbst der nicht mündelsicheren (preußischen) Pfandbriefe bleibt nur um wenig, etwa um 0—1 % hinter jener gleichartiger Stadtanleihen zurück.

Wie ist das möglich?[1]

Vor allem vermeiden die Hypothekenbanken die raschen Emissionen, sondern leiten ihre Stücke allmählich und durch zahlreiche Kanäle zu den „Kapitalisten"[2]. Dann aber halten sie dauernd das Interesse des Vermittlers, vor allem des Bankiers[3] rege. Sie gewähren ihm hohe Provisionen für solche Stücke, die längere Zeit (z. B. 1 Jahr) nicht mehr auf den Markt kommen; sie gewinnen damit zahlreiche Untervermittler, insbesondere auf dem Lande, welche die Papiere schließlich in Hände

[1] Vgl. hierzu Kimmich, Ursachen, S. 36 ff.

[2] „Die Pfandbriefe kann man als die am besten ‚klassierte' deutsche Effektenkategorie ansehen." Kimmich, Ursachen, S. 40.

[3] „Dem Provinzbankier kommt als Vertrauensperson in der Wahl des Anlagewertes die größte, häufig die ausschlaggebende Rolle zu." Kimmich, Ursachen, S. 37.

Digitized by Google

bringen, welche sie nicht mehr loslassen, schon deshalb nicht, weil sie von Geldsachen nichts verstehen. Der Bankier aber, dessen Interesse nicht in Widerspruch gerät mit seinem Gewissen, wird wohl manchem, der eine Stadtanleihe kaufen will, zu Pfandbriefen und manchem, der Stadtanleihen hat, zu Tauschgeschäften raten.

Des weiteren aber vermeidet ein Teil der Hypothekenbanken, wenigstens in neuerer Zeit, die kleinen Auslosungen; sie erklären in ihren Prospekten, daß nur gleichzeitig ganze Serien gekündigt werden sollen.

Das Wichtigste ist aber, daß die Banken das sogenannte schwimmende Material aufnehmen und dadurch die Kurse auf jener Höhe halten, welche sie wünschen[1]. In Zeiten freilich, in welchen aus irgendwelchen Gründen auch in Hypothekpfandbriefen sehr starkes Angebot auftritt, müssen die Banken diese Tätigkeit einstellen; sich selbst überlassen, pflegen dann die Kurse stark zu sinken; es tritt dieselbe Unverkäuflichkeit ein, wie sie bei Stadtanleihen so häufig zu beklagen ist; die Hypothekenbanken schränken dann ihre Beleihungen ein oder stellen sie ganz ein — während die Städte nicht aufhören dürfen, Unternehmungen durchzuführen, die Anleihemittel erheischen.

Für sich allein könnte es höchstens den größten Städten gelingen, auf ähnliche Weise durch Aufkauf ihren Kredit zu fördern; eine Vereinigung der Städte aber könnte dem Beispiele der Hypothekenbanken folgen und dabei außer in der berufsmäßigen Geldvermittlung noch in den *eigenen* Geldinstituten eine sehr wirkungsvolle Stütze finden.

Noch eines darf nicht außer acht gelassen werden. Einzelne der Hypothekenbanken sind auch Kreditbanken, die sich mit der Übernahme von Anleihen befassen. Wenn solche gar die Führung eines Konsortiums übernehmen, ist es dann zu verwundern, wenn die Stadt einen Kurs zugebilligt erhält, der die Bank nicht nötigt, die Anleihe nennenswert höher als ihre Pfandbriefe zu veräußern?

d) Die industriellen Obligationen genießen keinerlei Vorrechte; für zahlreiche Vermögensanlagen sind sie nicht zugelassen. Wir sahen aber, daß dies den preußischen Pfandbriefen wenig schadet; allein hinter diesen

[1] Vgl. beispielsweise Jahresbericht der Preußischen Zentral-Bodenkreditaktiengesellschaft für 1908, S. 5: „Soweit Rückflüsse an der Börse kein Unterkommen fanden, haben wir sie aufgenommen und in folgenden Beträgen aus den Darlehen gezogen:

	3½%	4% vom Jahre 1890
Zentralpfandbriefe . . .	6 590 000 Mk.	940 000 Mk.
Kommunalobligationen .	1 120 000 „	

Hierdurch ist der Gesellschaft ein Disagiogewinn von 797 058 Mk. zugeflossen."

Digitized by Google

müssen die industriellen Schuldverschreibungen zurückstehen; die Rente aus Grund und Boden scheint als gesichertere Grundlage des Kredits zu gelten, als das Gedeihen eines industriellen Unternehmens. Indessen heben sich einzelne Unternehmungen bedeutungsvoll aus den übrigen heraus; so konnte die Aktiengesellschaft Krupp in Essen eine 4%ige Anleihe von 50 Millionen Mark im Jahre 1908 zu ähnlich günstigen Bedingungen wie Stadtanleihen unterbringen. Im allgemeinen aber pflegen die Obligationen industrieller Art heute entweder um einige Prozente niedriger gewertet zu werden oder eine etwa ½% höhere Verzinsung zu gewähren, oder sich zur künftigen Einlösung über pari zu verpflichten oder mehrere dieser Vorteile zu verbinden; einzelne Anleihen aber kommen schon heute ohne besondere Vergünstigungen den Stadtanleihen ganz nahe.

Einstweilen haben die Städte noch nicht allzuviel von der Vorliebe des Publikums für diese höher verzinslichen Werte zu befürchten, wenn auch immerhin 2½ Milliarden in solchen Werten angelegt sind. Vor allem sind sie zu zersplittert; abgesehen von wenigen ganz großen Unternehmungen weiß das große Publikum nicht viel über die entleihenden Betriebe. Aber wenn die Riesenbetriebe wachsen und zunehmen (Syndizierung!), wird die Konkurrenz eine schärfere werden. In der Generalversammlung des Mitteleuropäischen Wirtschaftsvereins zu Mannheim (September 1908) wurde die mangelnde Organisation des industriellen Kredites beklagt und die Schaffung einer Organisation dieses Kredites empfohlen. Industrielle Unternehmungen ersten Ranges hätten zwar ihren Bankenkonzern; das sei aber nur eine verschwindend kleine Zahl; die meisten industriellen Firmen verfügen nur über einen kleinen Lokalmarkt für ihre Obligationen; es fehle ein Zentralinstitut, dessen Organisation verschiedenartig gestaltet werden könne. Diese Ausführungen fanden Anklang und werden weiter verfolgt.

e) Der bedeutendste Konkurrent der Stadtanleihen dürfte in den Sparkassen zu erblicken sein; denn der größte Teil ihrer dauernden Einleger wäre an sich der berufenste Käufer staatlicher und städtischer Werte. Die deutschen Sparkassen zeigen in den Jahren nach 1899 ein ganz riesiges Anschwellen ihrer Einlagen. Ende 1904 betrugen dieselben rund 12 Milliarden, Ende 1905 12 675 000 000 Mk.; in der Denkschrift zur Reichsfinanzreform werden die Bestände an Einlagen im Jahre 1907 auf 13 890 Millionen angegeben. Die Sparkasseneinlagen betragen also etwa das Doppelte der gesamten Gemeindeschulden. Die Sparkassen sind heute nicht mehr ausschließlich die Bankiers des kleinen Mannes; auch

Digitized by Google

die besser bemittelten Kreise nehmen sie in Anspruch, oft in höherem Maße als den Verwaltungen lieb ist. Die Beliebtheit der Sparkassen hat neben einer Modernisierung mancher Einrichtungen hauptsächlich ihren Grund in der wachsenden Abneigung gegen die festverzinslichen Werte, die entstanden ist aus den Schwankungen der Kurse und aus dem Sinken derselben, so beispielsweise gerade in den Jahren 1907 und 1908. Durch die Stöße, welche auch in anderen industriereichen Staaten die Kurse der Staatsrenten erlitten haben, dürfte die Vorliebe für die Sparkassen noch gestärkt worden sein. Ein großer Teil des Kapitals will lieber mindere Zinsen hinnehmen als Kapitalsverlusten ausgesetzt sein, die Sparkassen aber genießen das absolute Vertrauen, gegen solche zu schützen. Das Anwachsen ihrer Verantwortung wird den Garantieverbänden schwerlich übermäßige Freude bereiten. Sie würden kaum unglücklich sein, wenn ein Teil ihrer Gäste unter eigener Verantwortung seine Gelder anlegte. Es dürfte kaum zu bekämpfen sein, wenn die Sparkassen ihr Publikum teilweise dem Effektenbesitz wieder zu gewinnen suchten und sich hierbei unmittelbar oder mittelbar auch in den Dienst ihrer Garantieverbände stellten.

7. Die großen Vermögensverwaltungen als Geldgeber der Gemeinden [1].

Dem Anleihebedürfnis der Gemeinden entspricht ein Anlagebedürfnis großer Vermögensverwaltungen. In der folgenden kurzen Beschreibung sollen diejenigen Anstalten wegbleiben, die Darlehen von Dritten suchen, um Kredite zu gewähren, die demnach mehr als Organisationen zur Befriedigung des Kredits erscheinen.

a) Sparkassen [2]. Über die außerordentlich reichen Mittel, welche den Sparkassen zufließen, ist oben bereits gesprochen worden.

Die Erhebungen der Zentralstelle zeigen, daß von den im Jahrzehnt 1897/1907 durch die wiederholt erwähnten 165 deutschen Städte aufgenommenen Schuldschein-Darlehen von 551 Millionen Mark rund 142½ Millionen = 25,88 % bei den eigenen Sparkassen, und 46½ Millionen = 8,47 % bei fremden Sparkassen aufgenommen wurden, während von den Obligationenanleihen in der Höhe von

[1] Vgl. hierzu auch Jastrow in Conrads Jahrbüchern, 3. Folge, Bd. XX, S. 293 ff., ferner Kaehler, Kommunalanleihen 1897, S. 104 ff., dann Wiedfeldt im Bankarchiv, VII. Jahrg., Nr. 3.

[2] Siehe auch Zahn in Conrads Jahrbüchern 1907, S. 482, 502.

Digitized by Google

2143 Millionen rund 132¼ Millionen (6,21 %) von den eigenen Sparkassen und 11 Millionen (0,51 %) von den fremden Sparkassen übernommen wurden. Insgesamt sind also die Sparkassen bei der Begebung der Anleihen beteiligt mit rund 332½ Millionen oder mit etwa ⅛ der Gesamtschuldaufnahme von rund 2694 Millionen[1]. Hierzu kommen noch jene unbekannten Summen, welche die Sparkassen nach der Begebung durch Vermittlung von Bankhäusern erworben haben; dadurch, daß die Sparkassen erfahrungsgemäß solche Erwerbungen betätigen, verstärken sie allerdings den Erfolg der Anleihe; meßbar ist aber diese ihre Leistung nicht.

Betrachtet man die Aufgaben der Sparkassen, so wird man bezweifeln dürfen, ob sie sich zur Gewährung von Darlehen eignen, welche in langen Jahren allmählich abbezahlt werden. Denn die Sparkassen sollen ihre Werte liquid halten; darum ist ja auch die allzu große Ausleihung in Hypotheken zu beklagen. Nur kleinere Summen, die bei dem Gesamtvermögensstand und der Liquidität der übrigen Anlagen nicht in Betracht kommen, dürften in der angegebenen Weise unbedenklich festgelegt werden. Prinzipiell eignen sich die Sparkassen nicht zur Gewährung von Darlehen gegen Schuldscheine weder an die eigenen, noch an fremde Gemeinden; die Frage der (doppelten) „Sicherheit“[2] kann hierbei ganz außer Betracht bleiben. Die Sparkassen eignen sich aber vorzüglich zur Anschaffung von Obligationen, aber nur dann, wenn diese Papiere marktgängige Werte darstellen. Sie sind geradezu auf die Beschaffung solcher Papiere angewiesen, um ihre wichtigste Aufgabe in Ansehung der Vermögensverwaltung zu erfüllen. Die Städte haben aber zurzeit von dieser Eigentümlichkeit der Sparkassen wenig Nutzen. Die Werte der eigenen Stadt in zu großen Mengen heranzunehmen, wird mit Recht für nicht unbedenklich erachtet; Werten fremder Städte gegenüber machen sich zunächst menschliche Schwächen geltend; es bestehen auch bei den Sparkassen-Verwaltungen Neigungen und Abneigungen. Schuldverschreibungen einer weit entfernten, nicht sehr bekannten Stadt will

[1] Berlin hat von 188 Millionen, die es 1897/1907 aufgenommen hat, 92,3 Millionen seiner Sparkasse überwiesen.

[2] Man bemängelt bei Darlehen der Sparkassen an die eigene Stadt, daß dann nur einer die Sicherheit der Einlagen verbürge, nämlich der Schuldner; bei sonstigen Anlagen trete neben den Schuldner aus der Vermögensanlage immer noch der Garantieverband selbst. Vgl. hierzu Mitzlaff in den Verhandlungen des zweiten deutschen Städtetages, S. 15, wo auch die preußischen Bestimmungen angeführt sind (Maximum 50% in kommunalen Werten, darunter ½ in solchen der eigenen Gemeinde). Siehe auch Wiedfeldt a. a. O., S. 35.

Digitized by Google

man nicht kaufen. Man kann sich aber auch mit gutem Grunde gegen starke derartige Ankäufe durch den Hinweis auf die oben geschilderte Unverkäuflichkeit, auf die Gefahr zu großer Kursverluste bei raschem Verkauf, kurz auf die Nicht-Liquidität solcher Werte wehren. Es kommt aber noch hinzu, daß die Sparkassen in gewissen Zeitabständen Ankäufe zu machen pflegen (z. B. kurz nach den Zinsscheinterminen; oder nach Ansammlung bestimmter Beträge über die Barreserve hinaus) so daß es bei Bestehen solch' konservativer Gepflogenheiten vom Zufall abhängt, ob gerade im Augenblicke eine „passende" Stadtanleihe angeboten wird. Einladungen, sich bei Übernahme von Obligationenanleihen unmittelbar zu beteiligen, pflegen nicht zu ergehen; sie wären auch in der Tat kaum erfolgreich. — Auch bei den Sparkassenverwaltungen besteht eine berechtigte Abneigung, die Werte vieler verschiedener Städte in den verschiedensten Stücken und mit den verschiedensten Zinsterminen zu besitzen; überflüssige Arbeit und Verantwortung wird von niemand gern aufgesucht. —

Dagegen würden die Sparkassen in ganz hervorragendem Maße berufen sein, zentralisierte Städteanleihen zu erwerben. Sie würden in ständiger Verbindung mit der Zentrale bleiben, durch welche sie auch ihre augenblicklich nichtbenötigten Bestände anlegen lassen, und welcher sie ihr voraussichtliches Bedürfnis und ihre voraussichtlichen Bestände ansagen. Man weiß, welche bedeutsame Rolle die französischen Sparkassen für die Anleihepolitik des französischen Staates spielen; eine ganz ähnliche Rolle zugunsten von Reich und Staat und zugunsten der Städte und damit auch zugunsten des eigenen Garantieverbands würden die deutschen Sparkassen auf sich nehmen können. Es würde durchaus gerechtfertigt sein, wenn man verlangte, daß wenigstens die städtischen Sparkassen allmählich in solchen staatlichen und städtischen Werten etwa 50 % ihres Bestandes anlegten. Der Hypothekarkredit ist vorzüglich organisiert und bedarf nicht in erster Linie der Beihilfe der Sparkassen. Wenn ein Teil des Vermögens der letzteren den höheren Zinssatz der Hypotheken genießt, so ist dies ausreichend. Die gegenwärtigen hypothekarischen Ausleihungen vieler Sparkassen sind zu hoch. In welcher Weise die Sparkassen überdies noch indirekt nützen könnten, darauf wird unten einzugehen sein.

b) Die Landesversicherungsanstalten sind an den unter a) aufgeführten Darlehen der Städte zu 551 Millionen mit 67½ Millionen = 12¼ % beteiligt; Obligationen haben sie nur 4,8 Millionen = 0,21 % übernommen. Nach den amtlichen Mitteilungen des „Reichs-

Digitized by Google

versicherungsamts" vom 15. Februar 1909 besaß zu Ende 1907 das Vermögen der sämtlichen Versicherungsträger (Invalidenversicherungsanstalten und zugelassener Kasseneinrichtungen, 41 an der Zahl) einen Nennwert von 1413 Millionen bei einem Ankaufspreis von 1404 Millionen. Der Nennwert verteilte sich auf 36,6 Millionen Reichsanleihen, 140,8 Millionen Staatsanleihen und staatlich garantierte Eisenbahnpapiere, 388,1 Millionen Schuldverschreibungen und Pfandbriefe von Gemeinden, weiteren Kommunalverbänden usw., 436,1 Millionen Darlehen an Gemeinden einschließlich Kirchen- und Schulgemeinden sowie an weitere Kommunalverbände, 313,7 Millionen Hypotheken und Grundschulden, 8,3 Millionen Sparkassaeinlagen, 58,6 Millionen Grundstücke und 24,2 Millionen Kassenbestände. Somit spielen Gemeinden und Gemeindeverbände eine große Rolle bei der Vermögensverwaltung dieser Anstalten — eine größere als nach der obigen Zahl zu vermuten wäre; ein Teil dieser großen Summen ist eben an kleinere bei der Erhebung der Zentralstelle nicht berücksichtigte Gemeinden ausgeliehen; ein recht großer Teil aber wird wohl auf die Schuldverschreibungen der Provinzen entfallen.

Zweifellos sind diese Vermögensverwaltungen sowohl in der Lage, langfristige Darlehen an Gemeinden zu geben wie städtische Papiere zu kaufen. Eine Zentralstelle wäre in der Lage, in beiden Richtungen in beiderseitigem Interesse tätig zu sein. Freilich darf man von den Versicherungsanstalten auch nicht zuviel erwarten. Schon der Umstand, daß sie über 103 Millionen zu 3 % oder noch niedriger in Hypotheken ausgeliehen haben, zeigt, daß hier gemeinnützige Aufgaben zu fördern sind[1].

c) Die Reservefonds der 66 gewerblichen Berufsgenossenschaften betragen am Schlusse 1906 laut statistischem Jahrbuch (1908) des Deutschen Reichs 222,4 Millionen, jene der 48 landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften 12,5 Millionen. Die Einlagen in die Reservefonds überstiegen im 1906 im ganzen nicht 19 Millionen. In welcher Weise die Anlage erfolgte, ist nicht bekannt. Schon die große Zahl der Verwaltungen zeigt, daß an Übernahme großer Anleihen hier nicht zu denken ist. Dagegen könnte seitens einer Zentrale immerhin auf Anlage eines entsprechenden Vermögensteiles in dem zweifellos hierfür geeigneten städtischen „Zentralpapier" hingewirkt werden.

[1] Im ganzen werden 729 Millionen, also mehr als die Hälfte des ganzen Vermögens als gemeinnützigen Zwecken gewidmet bezeichnet.

Digitized by Google

d) Die Stiftungen und selbständigen Fonds der Gemeinden und Kirchenverwaltungen stellen zwar zersplitterte, aber in ihrer Gesamtaufnahmefähigkeit hervorragend kräftige Vermögensverwaltungen dar. Die „städtischen Stiftungen und Sonderkassen" haben sich in den oft erwähnten 165 Städten während 1897/1907 nur mit rund 40½ Millionen an der Übernahme von Darlehen und von Obligationen beteiligt. Zweifellos ist ihre Fähigkeit, größere Darlehen zu geben, eine geringere, soweit nicht zufällig Vermögensumwandlungen wünschenswert sind. Dagegen sind die Verwaltungen in der Lage, Zuflüsse und Neugründungen in Obligationen zu bewirken, oder auch wenn die Sparkassen das Hypothekengeschäft weniger betonen sollten, in die etwaige Lücke einzutreten.

e) Die Privatversicherungsanstalten sind an den oben aufgeführten Darlehen von 551 Millionen mit 7 %, nämlich mit 38,6 Millionen beteiligt, bei Übernahme von Obligationen-Anleihen nur mit 1,3 Millionen = 0,06 %. Im statistischen Jahrbuch des Deutschen Reichs sind nachgewiesen für Ende 1903 Kapitalanlagen von 26 Aktiengesellschaften und 21 Gegenseitigkeits-Vereinen in der Höhe von 2936,4 Millionen, für Ende 1905 aber für 25 Aktiengesellschaften und 17 Gegenseitigkeits-Vereinen in der Höhe von 3402 Millionen. Die Bestände sind also in 2 Jahren um fast ½ Milliarde Mark gestiegen! Ende 1905 waren rund 2,91 Milliarden angelegt in Hypotheken, 188,5 Millionen in Wertpapieren. Man wird nun zugeben dürfen, daß die Anlage in Hypotheken sich für diese Anstalten vorzüglich eignet. Aber eignet sich für dieselben nicht auch die Gewährung von Darlehen an Städte, welche heute noch von manchen dieser Gesellschaften prinzipiell gemieden werden, während bei anderen die Neigung zu solchen Vermögensanlagen in starkem Wachsen begriffen ist? Die Zentrale würde den Weg zu diesen in verhältnismäßig wenig Händen ruhenden großen Vermögensmassen zu erschließen und dabei die Formen zu suchen haben, welche dem beiderseitigen Interesse dienen.

f) Noch manch andere Darleiher: Gesellschaften, Privatpersonen, Privatstiftungen, Banken und Bankiers, große Vereine (z. B. Werkmeisterverband) existieren, die des näheren nicht bekannt sind oder nicht besprochen werden können. Eine Organisation des Kommunalkredits würde die Aufgabe haben, sich die Kenntnis aller dieser Geldquellen allmählich zu verschaffen und mit allen Fühlung zu halten[1].

[1] Der Reichsinvalidenfonds war durch etwa 30 Jahre (1872—1902) in ziemlich ausgedehntem Maße Geldgeber der Gemeinden. Nunmehr ist diese Tätigkeit aus

Digitized by Google

8. Bestehende Organisationen zur Befriedigung des Kommunalkredites.[1]

a) Die sächsische Kommunalbank in Leipzig[2] ist 1872 begründet worden, um das Kommunaldarlehensgeschäft zu betreiben. Sie ist eine mit 3 Millionen Kapital, von welchem 2¼ Millionen einbezahlt wurden, ausgestattete Aktiengesellschaft. Ihre Anleihescheine sind im Königreich Sachsen mündelsicher. Gleichwohl hat sie sich an Umfang nicht entwickelt; ihre Darlehen beliefen sich 1903 auf nicht ganz 22½ Millionen, 1907 auf nur 19½ Millionen.

b) Einige ritterschaftliche Institute und ähnliche Vereine in Preußen und Sachsen gewähren ebenfalls Darlehen an Städte und geben dafür Obligationen aus. Doch ist der Umfang dieser Darlehen nicht bedeutend; auch kommen nur kleinere Städte in Betracht.

---

bekannten Gründen erloschen. — Hierher gehört auch die Begebung von Namensobligationen, die noch vorkommt, aber immer seltener wird.

[1] In England gewährt der Staat Kredit: bis 1887 durch Ausgabe kurzfristiger Schatzanweisungen, seit 1887 durch Begründung des 3%igen staatlichen Local Loan Stats, der ursprünglich in der Höhe von 37 Millionen £ Papiere ausgab. In den Local Loan-Fonds fließen die Rückzahlungen aus Anleihen; reichen die Kapitalien nicht aus, so begibt der Staat neue Stücke (Bestand 1909 über 71 Millionen £). Aus der Differenz der Zinsen werden die Betriebsausgaben bestritten. Doch ist der Kredit infolge der Spesen, Gebühren, Zinsen für die Städte nicht gerade billig und so werden auch unmittelbare Anleihen von den Städten aufgenommen. Vgl. Kimmich, Ursachen des niedrigen Kursstandes deutscher Staatsanleihen 1906, S. 55 ff.

In Frankreich gibt der Crédit foncier, daneben auch die staatliche Depositenkasse den Gemeinden Darlehen. Der erstere emittiert zu diesem Behufe Kommunalobligationen mit Losen; sie sind mündelsicher; Steuerbeamte besorgen in der Provinz die Auszahlung der Zinsscheine, den An- und Verkauf der Obligationen. Die Verlosungschancen üben eine starke Anziehungskraft, ebenso die Möglichkeit, Anteile an einer Obligation zu erwerben. In ähnlicher Weise werden die Pariser Stadtobligationen ausgegeben und untergebracht. Der Crédit foncier hat auch den Hypothekenkredit zentralisiert; doch ist der Pfandbriefumlauf viel geringer als in Deutschland (1899 ca. 1841 Millionen Franken). Auch mit den Pfandbriefen sind Losprämien verbunden. Vgl. Kimmich, Ursachen, S. 46. — Über die belgischen und schwedischen Einrichtungen siehe u. a. bei Jastrow in Conrads Jahrbüchern, 3. Folge, Bd. XX, S. 331/32. Über englische und französische Verhältnisse siehe auch v. Eheberg, Finanzwissenschaft, 9. Aufl., 1908, S. 537. Vgl. auch Jastrow in Conrads Jahrbüchern, 3. Folge, Bd. XX, S. 309 ff., ferner Wiedfeldt im Bankarchiv, VII. Jahrg., Nr. 3 u. 4.

[2] Siehe Koch, Städtische Anleihen- und Bankpolitik in Wuttke, Deutsche Städte, Leipzig 1904, S. 699.

Digitized by Google

c) Die preußischen Landesbanken und Provinzialhilfskassen[1] sind bei den obigen 550½ Millionen „Darlehen" an 165 deutsche Städte beteiligt mit 30 %, nämlich mit 165,5 Millionen, bei Übernahme von städtischen Obligationen mit 3,65 Millionen (0,16 %). Mitzlaff führte auf dem Deutschen Städtetag zu München aus (s. „Verhandlungen" Berlin 1908, S. 16), daß in einzelnen preußischen Provinzen Darlehen an Städte nicht oder so gut wie nicht gewährt werden, insbesondere auch deshalb, weil einzelne Provinzialhilfskassen keine Obligationen ausgeben, daß aber in Posen, Hannover, Schlesien, Ostpreußen, in der Rheinprovinz, in Westfalen recht beträchtliche Summen, zum großen Teil allerdings an kleinere Städte, ausgeliehen würden. Ostpreußen habe die günstigsten Bedingungen; die Spannung zwischen dem Zinsfuß der eigenen Obligationen und dem Darlehenszinsfuß sei nur 0,1 %, während sie in der Rheinprovinz 0,2 %[2], in Westfalen 0,125 % betrage. Die großen Überschüsse, die einzelne Kassen, so die Rheinische und die Westfälische Landesbank, an die Provinzialverwaltungen abliefern, seien nicht wünschenswert. Vielmehr sollten die eigentlichen Betriebsüberschüsse der Kasse verbleiben und dazu beitragen, den Zinsaufschlag zu mindern oder zu beseitigen. Mitzlaff wünscht, daß die Organisation dieser Hilfskassen einen weiteren Ausbau erhalte und hält die Gefahr einer im agrarischen Interesse geführten Provinzialverwaltung nicht für groß. — Es muß nun unumwunden zugegeben werden, daß es dem gegenwärtigen Zustand vorzuziehen wäre, wenn die Städte ausschließlich oder fast ausschließlich durch ihre Provinzen Kredit erhielten. Voraussetzung ist freilich immer, daß die Provinzen die Geschäfte gut führen, was ja nach dem Beispiel verschiedener solcher Verwaltungen zu erwarten ist. Aber dagegen, das Heil von einer solchen Organisation zu erwarten, spricht doch manches. Vor allem vertrauen die Städte ihre Interessen einer fremden Korporation an, auf deren Wirksamkeit sie zwar Einfluß haben, aber keinen ausreichenden; diese Korporationen wären wohl in der Lage, wenn einmal die Einrichtung sich gefestigt hätte und wenn unmittelbare Anleihe-Emissionen weniger leicht genehmigt würden, die Überschüsse aus diesen Geschäften zugunsten der Provinz zu ver-

[1] Eine ähnliche Bedeutung kommt zu der Staatsdepositenverwaltung in Elsaß-Lothringen; vgl. Jastrow in Conrads Jahrbüchern, 3. Folge, Bd. XX, S. 298.

[2] Bei Beleihungen von ländlichen Grundstücken nimmt die rheinische Landesbank nach Flachsbarth (Hessische Landeshypothekenbank in Schanz, Finanzarchiv 1908, Bd. II, S. 218) keinen Zinsaufschlag, bei städtischen Grundstücken aber einen solchen von ½ %.

Digitized by Google

mehren. Es ist hier nicht näher darzulegen, daß die Interessen der Provinz nicht identisch sind mit jenen der Städte.

Die Städte würden auch keinerlei Sicherheit haben, daß wünschenswerte Kreditoperationen ausgeführt werden, und wenn sie ausgeführt werden, daß sie dann auch ihnen zugute kommen. Keine Gewähr besteht ferner für Durchführung einheitlicher Grundsätze. Endlich würde die Schaffung einer größeren Zahl von Provinzialanleihen, die in sich den Kreditbedarf der großen und kleinen Gemeinden, der Kirchengemeinden usw. und einen Teil des ländlichen Hypothekarkredites vereinigen, doch kaum den Erfolg haben, daß damit marktgängige Papiere von jener Bedeutung gewonnen würden, wie sie dem einen zentralisierten Stadtpapier zukommen würden. Damit würde aber auch die bei Vorhandensein eines Zentralpapieres mögliche Mitwirkung der oben erwähnten großen Vermögensverwaltungen fraglicher erscheinen. Die einer Zentralstelle zu übertragenden Funktionen einer Darlehensvermittlungsstelle würden die Provinzen kaum übernehmen. Wenn man selbst die durch eine nur von den Städten berufene Verwaltung gewährleistete Selbstverwaltung für weniger wichtig ansähe, so wäre es doch richtiger, die städtischen Anleihen in den Staaten zu konzentrieren, statt bei Provinzialorganen, die überdies zum großen Teil erst zu wirklichem Leben erweckt oder buchstäblich neu begründet werden müßten.

d) Die Hypothekenbanken können nach dem Reichs-Hypothekenbankgesetz vom 13. Juli 1899 auf Grund von Darlehen an inländische Korporationen des öffentlichen Rechts Inhaber-Schuldverschreibungen (sogenannte Kommunalobligationen) ausgeben. Zu Ende 1907 waren nach dem statistischen Jahrbuch des Deutschen Reichs 1908, S. 239 248,5 Mill. solcher Darlehen gewährt und dafür 228,4 Millionen Kommunal-Schuldverschreibungen ausgegeben. Diese Darlehen sind nach Art. 74 des Preußischen Ausführungsgesetzes vom 20. September 1899 in Preußen „mündelsicher". Die bedeutendste in Betracht kommende Bank ist die Preußische Zentralbodenkredit-Aktiengesellschaft in Berlin. Sie hat im Jahr 1908 — am 4. April — 16 Millionen 4 %iger Kommunalobligationen zum Kurse von 98,60 „mit gutem Erfolg aufgelegt", zu einer Zeit als beispielsweise die Mannheimer Anleihe mit 97,90 auf den Markt kam. Der Auflagekurs war um 1,10 % günstiger als bei der im Juni 1908 erfolgten Ausgabe von 20 Millionen gewöhnlicher Pfandbriefe derselben Bank. Um diese Zeit erzielte München für eine Anleihe von 15 Millionen einen Kurs von 96,62, Augsburg für eine Anleihe von 4 Millionen einen solchen von 96,61. Der Bericht der

Digitized by Google

Bank für 1908 erwähnt, daß die an der Börse nicht Unterkommen findenden Rückflüsse an $3^1/_2$ %igen Papieren aufgenommen werden mußten und daher an Kommunalobligationen 1 120 000 Mark aus dem Verkehr gezogen wurden[1] (s. S. 199).

Über das Geschäft in Kommunaldarlehen wird berichtet, daß trotz der Zurückhaltung der Kommunen, deren „regelmäßige Geldquellen dem Kapitalbedarf derselben nicht mehr genügten", Kommunaldarlehen in größerer Höhe als sonst „zu ausreichenden Zinssätzen" abgeschlossen wurden. Es wurden über 23 Millionen neu gewährt, 2,4 Millionen zurückgezahlt; der Stand der Kommunaldarlehen erhöht sich von 111,2 auf 131,9 Millionen. Dabei sind beteiligt Städte in 254 Darlehen mit rund 45 Millionen Mark. Das Darlehen beträgt also durchschnittlich rund 177 000 Mk.

Die Aktivzinsen aus den Kommunaldarlehen waren 1908 rund . . .	4 738 000 Mk.
die Zinsen auf Obligationen	4 384 000 „
es verbleibt sonach ein Reinerträgnis auf Zinsen von	354 000 Mk.
werden hiervon die 4 % Zinsen aus 3 400 000 Mk. abgerechnet, um welche die Darlehen höher sind als die Obligationen.	136 000 „
so verbleibt ein Mehrerträgnis von ca.	218 000 Mk.

Ausgewiesen sind ferner noch 97 725 Mk. Verwaltungsgebühren von Kommunaldarlehen, während die Darlehensprovisionen und Entschädigungen für Kursverluste zu 1 394 000 Mk. unausgeschieden für Kommunal- und Hypothekendarlehen vorgetragen sind.

Die Preußische Pfandbriefbank hat sich ebenfalls 1908 lebhaft auf das Kommunaldarlehensgeschäft geworfen. Der Bericht stellt fest, daß der Abschluß der sonst wenig einträglichen Kommunalgeschäfte unter „etwas günstigeren Bedingungen für uns" erfolgen konnte. Die Nachfrage nach Kommunalobligationen sei sehr rege; anfangs 1908 seien 10 Millionen begeben worden und kurz vor Jahresschluß seien weitere 20 Millionen eingeführt worden. Der Bestand an Kommunaldarlehen wurde um 20 Millionen auf 57,8 Millionen vermehrt, welche sich auf 264 Geschäfte verteilen. Die Gewinn- und Verlustrechnung trennt die Hypotheken- und Kommunaldarlehensgeschäfte nicht.

Die Preußische Hypotheken-Aktienbank Berlin hat im Jahr 1908 ihren Bestand an Kommunaldarlehen von 1,9 auf 9,2 Millionen Mark erhöht. Die Bank hat 6,6 Millionen Kommunalobligationen aus-

[1] Durchschnittliche Kurse der 4 %igen Reichsanleihe im vierten Vierteljahre 1908: 101,71, der 4 %igen Kommunalobligationen 1908 obiger Bank: 100,16.

Digitized by Google

gegeben. Auch die Deutsche Hypothekenbank zu Berlin gewährte 1908 über 4 Millionen Kommunaldarlehen und erhöhte damit ihren Bestand von 11 auf 14,4 Millionen. Dieser Betrag verteilt sich auf 71 Darlehen.

Neben den genannten Hypothekenbanken pflegen noch manche andere diesen Geschäftszweig (so z. B. auch die Rheinische und die Pfälzische Hypothekenbank). Im ganzen hatten Ende 1907 von 39 Hypothekenbanken 13 diesen Geschäftszweig aufgenommen [1].

Wie Mitzlaff berichtet (Verhandlungen des zweiten Deutschen Städtetages 1908, S. 16) werden die Darlehen in bar gewährt; die Höhe der Valuta bestimmt sich nach dem gleichzeitigen Kurs der entsprechenden Obligationen. Das „Disagio" fällt entweder als solches dem Darlehensnehmer zur Last oder dieser bezahlt eine entsprechende Provision oder es wird auf die Tilgungssumme übernommen. Der Zins ist etwas höher als jener für die Obligationen, weil die Bank auch die Verwaltungskosten zu decken hat und eine Gewinnprämie einzurechnen ist. Die regelmäßige Spannung ist $^1/_{10}$—$^1/_4$ %. —

Näheres konnte nicht ermittelt werden; es scheint aber, daß die Gewinne der Banken nicht unbeträchtliche sind. Keinesfalls vermag die durch die Hypothekenbanken angebahnte Organisation, so sehr sie auch des Ausbaues fähig ist, als eine für die Städte genügende angesehen zu werden. Dem steht schon das eine entgegen, daß diese Gesellschaften auf Gewinn arbeiten müssen und andere Interessen haben als die Städte. Immerhin sind aus dem Geschäftsbetriebe dieser Banken manche Lehren zu ziehen; auch beweisen die zahlreichen Gesuche um Darlehen bei den Banken das Bedürfnis der Organisation.

Besonderes Interesse erweckt die Hessische Landeshypothekenbank, über welche Flachsbarth in Schanz's Finanzarchiv 1908 Band II, Seite 199 ff. eingehend berichtet, dem hier auszugsweise folgendes entnommen wird:

Die Anstalt, begründet durch Landesgesetz vom 12. Juli 1902, ist eine gemeinnützige, mit den gesetzlichen Privilegien einer solchen (Befreiung vom Emissionsstempel usw.) ausgestattete, steuerfreie Hypothekenbank im Sinne des Reichshypothekenbankgesetzes, deren Aktien nur dem Staate, Gemeinden und Kommunalverbänden sowie Sparkassen gehören dürfen. Anfangs befürchtete man in Hessen von den auszugebenden Pfandbriefen eine Beeinträchtigung des Staatskredits und wählte daher sogar absicht-

[1] Siehe Mitzlaff an der im folgenden angegebenen Stelle.

Digitized by Google

lich die Bezeichnung „Aktiengesellschaft", um den Kurs der Papiere etwas zu drücken; später aber räumte man sogar den Pfandbriefen, die nun reichsmündelsicher sind[1], staatliche Zinsgarantie ein. Das Aktienkapital ist 9 Millionen Mark. Nach noch nicht vierjährigem Bestande (Ende 1907) waren 70 1/2 Millionen Mark in Pfandbriefen im Umlauf, darunter 20 Millionen Kommunalobligationen[2]. Die Pfandbriefe werden nur zum kleineren Teil in Hessen, zum überwiegenden Teil außerhalb Hessens abgesetzt; sie haben dem Staatskredit keinerlei Abbruch getan. Der durchschnittliche Satz der Vermittlungsgebühr für den Absatz der Pfandbriefe ist 50 Pf. pro 100 Mk. Die Kurse der Obligationen waren stets hoch und hielten sich stets — zum Teil erheblich — über jenem provinzieller und kommunaler Bodenkreditinstitute; die Kommunalobligationen stehen noch etwas höher; die Bank nimmt an den Markt kommende Obligationen auf. Ende 1907 waren 429 Kommunaldarlehen im Betrage von 26 1/2 Millionen begeben; es sind darunter alle Größen von 2000 Mk. bis auf einige Millionen vertreten. „Der Zinsfuß für Kommunaldarlehen war anfangs 3,75 %, dann nach Gewährung der Mündelsicherheit entweder 3,70 % dauernd oder 3,75 % in den ersten zehn Jahren und alsdann 3,625 %. Später (nach Aufkommen des 4 %igen Typus) war er wahlweise entweder dauernd 4,20 % oder 4,25 % in den ersten zehn Jahren und alsdann 4,125 % für die fernere Darlehenszeit[3]." Die Auszahlung der Darlehen erfolgt in beliebigen Teilbeträgen, die kurze Zeit vorher abgerufen werden müssen. Wenn der Zweck, für welchen die Anleihe aufgenommen wurde, nicht den vollen Betrag beansprucht, braucht der Rest nicht abgehoben zu werden. Die Bank gewährt die Darlehen immer aus bereits flüssig gemachten Mitteln, um das Kursrisiko zu vermindern. Durch eine sinnreiche Vereinbarung wurden die aus § 41

[1] BGB. § 1807, Z. 3.

[2] Ende 1908 waren 30 Millionen Mk. Kommunalobligationen ausgegeben, gegen welche 31,2 Millionen Mk. Darlehen stehen; 77,3 Millionen Mk. sind in Pfandbriefen begeben.

[3] Nach dem Geschäftsbericht für 1908 ist bei Kommunaldarlehen die Verpflichtung übernommen worden, den Zinsfuß um 1/2 % zu ermäßigen, wenn die 4 %igen Schuldverschreibungen in 3 1/2 %ige umgewandelt werden.

Der Satz der von den Anleihern zu entrichtenden Geldbeschaffungskosten war im Jahre 1908 bei Hypotheken zunächst 2 1/2 %, dann 2 3/4 %, dann 2 1/4 %, dann infolge Besserung der Geldverhältnisse 1 3/4 %, bis er im Januar 1909 auf 1 % ermäßigt wurde; bei Kommunaldarlehen war der Satz immer um 0,1 % geringer.

Satzungsgemäß müssen die anwachsenden Reserven zur Minderung des Zinsfußes verwendet werden.

Digitized by Google

RHBG. entstandenen Schwierigkeiten umgangen (Seite 247). Auch kurzfristige Darlehen werden gewährt. Die Tilgungshöhe wird von der Bank nicht beeinflußt. Die Bank hat sich alle Arten der Rückzahlung ihrer Obligationen vorbehalten: Auslosung, Rückkauf, Kündigung. Die Serien sind teils unverlosbar und unkündbar, teils verlosbar und kündbar, teils verlosbar aber unkündbar; vorerst wird nichts getilgt. Die Tilgungsraten werden zu Ausleihungen verwendet. — Die Bank ist zugleich Geldausgleichstelle für die Sparkassen; dieser Geschäftszweig wird unabhängig verwaltet und zwar so, daß ein Gewinnüberschuß nicht erzielt wird. Für Anlagen wird also der Zinssatz vergütet, zu dem die Gelder wirklich angelegt werden, für Vorschüsse nur der Selbstkostenpreis verrechnet. Die Vorschüsse werden teilweise durch Wechsel bewirkt. Obgleich die Ausgleichstelle erst 1905 ins Leben trat, war 1906 der Eingang bereits 11,87 Millionen, der Ausgang 11,19 Millionen. Im übrigen haben die Sparkassen anfangs eine abwartende Stellung zur Landesbank eingenommen; sie befürchteten starke Konkurrenz im Hypothekgeschäft. Die Hoffnung, daß die Sparkassen Darlehen (gegen Provision) vermitteln, daß sie Pfandbriefe selbst ankaufen, solche für ihren Kundenkreis beziehen, hat sich — wohl infolge dieses Umstandes — nicht verwirklicht. Bezeichnend ist aber doch, daß man eine solche Tätigkeit der Sparkassen ins Auge faßte.

Meines Erachtens darf man in der Hessischen Landeshypothekenbank die Vorläuferin einer deutschen städtischen Zentrale erblicken.

9. Urteil über die gegenwärtige Organisation des Kommunalkredits.

Aus dem Dargelegten ist zu entnehmen, daß der gegenwärtige Stand des Schuldenwesens der deutschen Gemeinden ein unbefriedigender ist[1]:

Es bedarf keiner besonderen Darlegung, daß die großen Städte augenblicklich weniger leiden als die kleineren; jenen ist der öffentliche Markt nur zu ungünstigeren Bedingungen als es möglich wäre, immerhin aber noch zu leidlich guten geöffnet; diesen ist der Zutritt zum allgemeinen Markt oft sehr erschwert; auch die Aufnahme von „Darlehen" ist häufig

[1] Viel zitiert wird Miquels Ausspruch im Reichstag (2. Mai 1893): „Ich glaube, kein so fortgeschrittenes Land hat eine so jämmerliche und erbärmliche Organisation des Kommunalkredits als Deutschland."

Vgl. auch u. a. den Artikel „Die Organisation des Kommunalkredits in Deutschland" in der Frankfurter Zeitung vom 17. Mai 1907, Abendblatt S. 4.

Digitized by Google

ein recht unangenehmes Geschäft. Die in der Statistik der Zentralstelle (Mitteilungen Nr. 13/14, S. 403—406) zusammengestellten Emissionskurse, die kleinen Städten günstig scheinen, dürfen nicht täuschen; sie beruhen großen Teils auf — ungerechtfertigten — Überweisungen zu pari oder erhöhtem Kurse an eigene Anstalten.

Der Kernpunkt des Unbefriedigenden liegt darin, daß es den deutschen Städten nicht gelingt, denjenigen Teil der Anlage suchenden Kapitalien für sich zu gewinnen, welcher Anlagen von der Art der städtischen Darlehen wünscht, sei es, daß es sich um Darlehen im engeren Sinne, sei es, daß es sich um „Obligationen" handelt.

Dies liegt

a) in der mangelnden Kenntnis der Anleihemöglichkeiten,

b) in den mangelnden Wegen zu den Geldgebern.

So weit die Wege offen stehen, sind sie nicht gesichert, sie können gesperrt oder verschlechtert werden. Das Belieben des Vermittlers spielt eine zu große Rolle, und kann eine noch größere spielen.

Ein Teil der Geldgeber würde städtische Werte bevorzugen, wenn sie die gewünschten Eigenschaften hätten, die sie in der Tat haben sollten. Da aber die städtische Obligation nicht vollkommen die volkswirtschaftlichen Erfordernisse des Inhaberpapieres erfüllt, ist sie auch in ihrer Bewertung benachteiligt.

10. Sogenannte „kleine Mittel" zur Besserung des bestehenden Zustandes.

Was die Besserung der bestehenden Einrichtungen anlangt, so wird zunächst häufig vorgeschlagen, daß die Städte sich in ihren Anleihen Beschränkung auferlegen sollen. Dieser Gedanke ist bereits gewürdigt worden. Im übrigen liegt es nahe, zunächst an die Aufrechthaltung des gegenwärtigen Grundsatzes zu denken, daß nämlich jede Stadt sich selbst ihren Gläubiger sucht, und selbst ihre Schulden aufnimmt. Man kann ja nicht leugnen, daß der Selbständigkeit der Gemeinden durch das gegenwärtige System am weitesten entsprochen wird; die Gemeinden unterliegen im Gegensatz zu anderen Staaten fast keinerlei Beschränkung, wenn sie Anleihen aufnehmen, deren Zweck und deren Tilgungssatz von der staatlichen Behörde gebilligt wird. Darum wird geraten unter prinzipieller Aufrechterhaltung des Bestehenden zu den sogenannten kleinen Mitteln zu greifen, um die städtischen Obligationen beliebter zu machen.

Digitized by Google

So empfiehlt Mitzlaff[1] (Verhandlungen des zweiten Deutschen Städtetags 1908, S. 20) die Gewährung von Provisionen für eingelöste Zinsscheine und Stücke, die Unterlassung zu kleiner Emissionen, planmäßige „Aufnahme" auf den Markt kommender Obligationen, Gewährung eines sogenannten Depositalzinses für gekündigte aber nicht eingelöste Obligationen; längeren Verzicht auf Auslosung und Konvertierung, Begründung von Stadtschuldbüchern.

Indessen treffen alle diese Vorschläge den Kernpunkt dieses Übels nicht; auch wo eine Stadt all das Empfohlene durchgeführt hat, merkt sie kaum Besserung, sofern man nicht wie in Wiesbaden für lange Zeit auf jede Änderung des ursprünglichen Schuldvertrags verzichtet, dabei aber nicht zu unterschätzende Risiken übernimmt. Auch würde ein gleichheitliches Verfahren schwer erreichbar sein.

Das Ziel muß vielmehr sein, mit den geringsten Opfern und unter möglichster Wahrung der Freiheit, wenn auch nicht jeder einzelnen Stadt, so doch bei Wahrnehmung städtischer Interessen die vorhandenen Geldanlagebedürfnisse mit dem Anleihebedürfnis der Städte zu einen.

11. Bisherige Reformvorschläge.

Die Erkenntnis, daß das Bestehende nicht mustergültig, ja bedenklich ist, hat zu einer Reihe von Vorschlägen für eine gründliche Reform geführt. Siegfried erörtert in Salings Börsenpapieren 1892, wie wichtig es sei, nur Papiere auszugeben, die in großen Summen existieren; Anleihen von nur kleinen Emissionsbeträgen geraten bald außer Verkehr. Er rät, das System der verlosbaren Anleihen ganz zu verlassen, und durch Benutzung neuer Kombinationen die Verlosungen entbehrlich zu machen, ohne auf die Amortisation der einzelnen Anleihen zu verzichten.

Es könnten z. B. die größeren Städte und die Kommunalverbände zusammentreten zu einem unter ihrer Verwaltung stehendem Kommunalkreditinstitut, welches die Anleihen der Städte erwirbt und auf Grundlage derselben seine eigenen Obligationen ausgibt. Die Tilgung würde das Institut in sich vornehmen, die Auslosungen würden entbehrlich. Die Staatsregierung würde das Zustandekommen eines solchen großen Kreditinstitutes auf jede Weise fördern.

[1] Vgl. auch Zahn in Conrads Jahrbüchern 1907, S. 497/98, Wiedfeldt im Bankarchiv 1907, S. 60; s. auch Weißenborn im preußischen Verwaltungsblatt, Nr. 47, 1908, der empfiehlt, dafür zu sorgen, daß alle Anleihen der nämlichen Stadt als eine Anleihe erscheinen, und daß die Städte Anleihekredite durch Tilgungsraten aufbringen dürfen.

Digitized by Google

Kaehler „die preußischen Kommunalanleihen Jena 1897" empfiehlt eine Zentralisation des Kommunalkredits und zwar der preußischen Kommunalkorporationen durch ein Institut, dem insbesondere auch die Kreise angehören. Das Institut soll sämtliche Kommunalanleihen übernehmen, wobei nur der Weg der Begebung von Inhaberpapieren erörtert wird. Die Rechtsform wird offengelassen; Kaehler spricht von einer Aktiengesellschaft oder Genossenschaft; offenbar denkt er an eine Organisation nur der Korporationen, nicht auch Dritter.

Die Tätigkeit des Institutes soll umfassen:

a) die Ausgabe von Kommunalobligationen auf eigenen Namen aber für Rechnung der schuldnerischen Korporationen,

b) die Verzinsung und Tilgung der Obligationen auf Grund der von den einzelnen schuldnerischen Korporationen einzuzahlenden Beträge.

Angenommen wird hierbei, daß das Institut der Tilgung „in sich" vornehme, das heißt die zur Rückzahlung kommenden Beträge auf neue Kredite verrechne.

Die Frage, ob die Korporationen gesamtverbindlich haften sollen, wird nicht berührt.

Die Gründe zu seinem Vorschlag findet Kaehler darin, daß bei der gegenwärtigen Organisation der öffentliche Kredit den kleineren Korporationen nicht genügend zugute komme, ferner daß die günstige Bewertung der Obligationen von einer solchen Zentralisation abhängig sei; die höhere Bewertung der Staatspapiere erkläre sich nicht aus ihrem höheren inneren Wert, der nicht vorhanden sei, sondern aus den größeren Summen, in welchen sie auf den Markt kommen und aus dem Mangel der Tilgungspflicht. Der Nutzen eines Zentralinstituts bestehe für die Korporationen in einer Ersparnis durch Fortfall der separaten Schuldverwaltung, für das Publikum und die Korporationen aber in einer Hebung des Kurses, auch im späteren Geschäftsverkehr. Der etwaige Widerstand der Bankhäuser könne nicht in Frage kommen bei dem großen Nutzen, den die Zentralisation der Volkswirtschaft bieten würde. — Die Frage, in welcher Weise das Zentralinstitut seine Obligationen absetzen könnte, wird von Kaehler nicht näher behandelt.

Die Nürnberger Besprechung über kommunale Anleihen am 12. September 1899 (s. Jastrow, Verhandlungen, Berlin 1900) stand unter dem Eindruck eines Anziehens des Zinsfußes und des stärkeren Hervortretens der Bankkonsortien. Festgestellt wurde damals, daß die Bankkonsortien keineswegs gegen die Städte zusammenwirken, daß man vielmehr ihnen auch Vorteile verdanke. Der Vorsitzende Jastrow be-

Digitized by Google

tonte in seinem Schlußwort u. a., daß die Übernahme von Anleihen durch Banken ein Geschäft sei, bei dem jeder Teil sein Interesse wahrnehmen müsse. Man müsse den Anleihemarkt beobachten; die Gefahr einer Überschwemmung erst anzuerkennen, wenn ein Land überschwemmt sei, wäre verkehrt. Die Frage, wie der städtische Kredit „aus seiner Vereinzelung herauszubringen und den anlagesuchenden Kapitalien gegenüber mehr einheitlich, in die Augen fallend, anlockend zu gestalten ist", wurde eingehend besprochen. Die Übernahme einer Solidarhaft der Städte für einander wurde abgewiesen. Dagegen fand die Schaffung eines einheitlichen Papieres Anklang, wobei ein Redner an ein Unternehmen der Städte selbst, ein anderer an eine rein private Aktiengesellschaft dachte.

Jastrow hat in Conrads Jahrbüchern 3. Folge, Band 20 (1900) einen Aufsatz über den städtischen Anleihemarkt und seine Organisation in Deutschland veröffentlicht.

Er verweist auf die starke Konkurrenz der deutschen Städte mit Reich und Staaten auf dem Anleihemarkt. Der gegenwärtige Zustand sei unbefriedigend; jeder lobe die Stadtobligationen, aber man wolle sie nicht kaufen. Unter den bestehenden Verhältnissen leiden auch jene Korporationen, welche gerne städtische Obligationen erwerben würden. Zwei Forderungen entstehen: Die Begründung einer Nachweisstelle für geldsuchende und geldanbietende Körperschaften; dann aber die Begründung eines Zentralpapieres: Zu einer solchen Schöpfung müßten die Städte zusammentreten; ihre Vereinigung richte sich nicht gegen die Banken, sondern nütze auch ihnen. Der Gedanke eines einheitlichen Zentralpapieres habe unter den Bankiers zahlreiche Anhänger. Die Befassung mit der Unzahl städtischer Papiere gehöre zu den unfruchtbarsten Tätigkeiten des Bankiers. Die Geschäfte müßten auf ganz Deutschland sich erstrecken und auf alle Städte. Die Beschränkung auf kleinere und mittlere Städte sei nicht zu empfehlen. Die Obligationen müßten den Charakter eines täglich gesuchten Papieres erhalten; dazu müßten auch die Großstädte beitragen, wenngleich ein Zwang nicht geübt werden könne. Dagegen soll man Provinzen, Kreise nicht zulassen, weil die Einflüsse ihrer Verwaltungen möglicherweise sich den Städten nicht günstig erweisen würden. Eine solche Vereinigung würde auch den Bedürfnissen der Sparkassen innerhalb der natürlichen Grenzen gerecht werden können [1].

[1] Jastrow erörtert auch die Zentralisierungsbestrebungen des deutschen Sparkassenverbandes, S. 322 u. 330 a. a. O.

Digitized by Google

Eine Solidarhaft der Städte sei nicht durchzusetzen und auch nicht notwendig. Der Staat sei in Deutschland nicht berufen, den Städtekredit unmittelbar zu übernehmen.

Unter den möglichen Formen des Institutes empfehle sich die Aktiengesellschaft, insbesondere die Hypothekenbank; die Bankwelt würde sich an einer solchen Aktiengesellschaft beteiligen können.

Von Kaufmann, die Kommunalfinanzen (II. Bd.) Leipzig 1906, erachtet eine Milderung der Schwierigkeiten, die der Befriedigung des Kommunalkredites häufig entgegenstehen, durch staatliche Veranstaltungen für möglich.

Der Staat könne

a) Kreditinstitute mit der Aufgabe der Darlehensgewährung an Korporationen ins Leben rufen oder vorhandenen Einrichtungen eine entsprechende Richtung geben,

b) geeignete private Kreditinstitute anregen, das kommunale Ausleihegeschäft zu ihrem besonderen Tätigkeitsfelde auszugestalten.

Direkt als Darlehengeber werde der Staat nur in subsidiärer Weise auftreten dürfen.

Zahn behandelt die Frage in einem Aufsatz „Der preußische Sparkassenentwurf vom Standpunkt städtischer Finanzpolitik" in Conrads Jahrbüchern Aprilheft 1907. Er hält eine Zentralisierung des Kommunalkredites für notwendig. Dies könne geschehen durch eine Genossenschaft oder durch ein eigenes Unternehmen der Städte im Zusammenhang mit der Sparkassenkonzentration oder durch eine Aktiengesellschaft mit dem Rechte der Obligationsausgabe oder durch eine Zentralkommunalbank. Diese Zentralbank könne auch von einer Großstadt begründet werden, der allmählich andere oder alle Städte einer Provinz oder eines Bundesstaates sich anschließen. „Ein Riesenin stitut" sei nötig, Angliederung an eine Staatsbank scheine nicht unbedenklich.

Sollten die geeigneten Städte in genügender Zahl sich nicht zusammenschließen, so würde vielleicht eines der großen Bankkonsortien eine Städtebank ins Leben rufen können. Jedenfalls erfolge die Gründung der Städtebank zweckmäßig unter ausdrücklicher Mitwirkung der Banken. Die Stadtbank müßte derart finanziert sein, daß sie die beteiligten Städte von dem jeweiligen Geldmarkt einigermaßen unabhängig zu machen vermöchte.

Wiedfeldt (Bankarchiv Nr. 3 und 4, 1907) wünscht die Schaffung einer einheitlichen Zentralkommunalobligation, was wieder die Errichtung eines besonderen Bankinstitutes bedinge. Nur durch ein Zusammenwirken

Digitized by Google

von Banken und Städten könne ein Erfolg erzielt werden. Außer der weit verzweigten Bankorganisation, welche dem Papiere dann zur Verfügung stehen würde, ließe sich noch die vorhandene örtliche Organisation benützen, indem bei den Kassen und Sparkassen der beteiligten Städte die Zinsscheine in Zahlung angenommen und die Papiere zum Tageskurs gekauft und verkauft werden könnten. Freilich würden nicht sofort viel günstigere Begebungsbedingungen den Städten verschafft werden können. Es handle sich um Abstellung eines „konstitutiven" Fehlers, der durch Errichtung einer besonderen zweckmäßigen Organisation behoben werden solle; erst nach Kräftigung dieser auf dauernde und weittragende Wirkungen angelegten Organisation werde man entsprechende Früchte erwarten dürfen. In den nächsten zwei Jahrzehnten sei noch mit außerordentlich großen Ansprüchen der Städte an den Kapitalmarkt zu rechnen. Der Anstoß zur Errichtung eines solchen Institutes könne von den Bankkonsortien ausgehen. Viele Schwierigkeiten müßten überwunden werden.

Goutschkoff, Oberbürgermeister von Moskau, hat in neuester Zeit einen Artikel in der Kommunalen Rundschau veröffentlicht (Nr. 9 und 10, 1909); er schildert die traurigen Verhältnisse des russischen Kommunalkredites und schlägt vor, daß die Moskauer Stadtverwaltung eine Städtebank gründe. Sie soll die Aufgabe haben, die Benutzung des langfristigen Kredits für diejenigen Städte zu erleichtern und zu ermäßigen, welche sich an ihr beteiligen wollen. Die Bank vereinigt die den verschiedenen Städten gewährten Anleihen und erläßt auf ihren Namen lautende Obligationen. Diesen sind Vorrechte zu erteilen, die sie nach Möglichkeit den Staatspapieren gleichstellen.

„Von den realisierten Anleihen werden bestimmte Abzüge in das Kapital der Bank gemacht." Die Mitglieder der Bank sind die Städte durch Vertreter. Wenn das Kapital der Bank eine bestimmte Ziffer erreichen wird, sollen auch kurzfristige Anleihen gewährt werden [1].

Der Deutsche Städtetag hat am 6. Juli 1908 über die Kreditverhältnisse der deutschen Städte beraten. Kutzer hielt die Gründung

[1] Nach Frankfurter Zeitung Nr. 68 vom 9. März 1909 (2. Morgenblatt) hat die Gründung dieser russischen Bank für Kommunalkredit Aussicht auf Verwirklichung. Die Regierung werde die Konzession allerdings nur erteilen, wenn sie nicht zu befürchten brauche, daß die Obligationen der Kommunalbank ihren eigenen Konkurrenz mache, wenn es also gelinge, entweder für die Staatspapiere in höherem Maße als bisher ausländische Geldmärkte zu erschließen, so daß den Obligationen der Kommunalbank der innere Markt überlassen werden könne, oder umgekehrt, das ausländische Kapital für diese letzteren zu interessieren.

Digitized by Google

eines Städtevereins für empfehlenswert. Aus der Mitte der Versammlung wurden Widerspruch und Zustimmung laut. Die Angelegenheit wurde dem Vorstand des Städtetages zur weiteren Behandlung überwiesen.

Diesem Vorschlag soll der folgende Abschnitt gewidmet sein.

12. Gesichtspunkte für Begründung einer Zentrale für Kommunalkredit.

a) Die Zentrale dient den deutschen Städten.

Die Aufgaben sind so mannigfach, der Umfang der Geschäfte so groß, die deutschen Städte so stark, daß die Besorgung von fremden Geschäften ausgeschaltet werden kann, zumal zu den Geschäften der Städte auch jene der von ihren Verwaltungen verwalteten Einrichtungen, insbesondere der Sparkassen und Stiftungen gehören.

Geschäfte mit Dritten sind natürlich unabweisbar, weil ohne sie die Geschäfte der Städte nicht zu erledigen wären; sie sind aber eben auf dieses Maß zu beschränken.

Die Zentrale sollte zunächst ihre Geschäfte auf die Zwecke der Städte beschränken. Zwar sind auch Landgemeinden kreditbedürftig: aber ihre Bedürfnisse sind anderer Art als jene der Städte; ihre Einbeziehung könnte jedenfalls erst empfohlen werden, wenn das Institut für die Städte sich gefestigt hat. Aus eben diesem Grunde sollte auch an Einbeziehung von Kreisen nicht gedacht werden; später mag die Organisation der Städte ihr Geschäft auch auf solche Korporationen ausdehnen[1]. Allen Städten soll die Organisation dienen, nicht etwa bloß jenen von einer bestimmten Größe[2]. Es mag sein, daß die äußere Ver-

---

[1] Vgl. Jastrow in Conrads Jahrbüchern, 3. Folge, Bd. XX.

[2] Klose tritt u. a. in der Kommunalen Rundschau I, Nr. 12, S. 485 für eine Beschränkung auf Städte von über 50000 Seelen ein. Die Vereinheitlichung des Kredits bringe zwar auch den Großstädten Vorteile; diese befänden sich aber leidlich wohl; sie empfänden schwerlich eine Verpflichtung den mittleren und kleineren zu helfen. Klose denkt an einige von den Großstädten zu begründende Aktiengesellschaften, deren Aktionäre die Großstädte seien. Der Nachteil einer Vereinigung aller Städte läge in der vermutlich ungünstigen Aufnahme eines Papieres, das auch durch den Kredit kleiner Städte gestützt sei; auch bestehe ein Gegensatz zwischen Groß- und Kleinstädten. Meines Erachtens wird dieser Gegensatz nur künstlich gemacht: worin soll er beruhen? Es mag richtig sein, daß ein unkontrollierbares Gefühl des Gläubigers dem Großen günstiger sich zeigt als dem Kleinen. Aber dieses

Digitized by Google

fassung kein untrügliches Kennzeichen städtischer Wirtschaftsweise ist; aber im allgemeinen trifft dieses Kennzeichen doch zu. Kleinere Städte auszuschließen, hieße für sie besonders schwierige Verhältnisse schaffen. Eine Beschränkung auf Städte eines bestimmten *Landes*, etwa Preußens, ist nicht zu wünschen. Warum für einen gemeinschaftlichen Zweck und zur Abwehr allgemeiner Mißstände unnötige Grenzpfähle aufstecken? Je größer die Organisation, desto sicherer wird sie ihr Ziel erreichen. Landesverbände — die aber ihre Aufgabe nur halb erfüllen könnten, würden sich nur dann rechtfertigen, wenn ein allgemeiner Verband auf Schwierigkeiten stoßen würde; es wird unten zu zeigen sein, daß Schwierigkeiten rechtlicher Art kaum bestehen. Bei einer richtigen Organisation werden aber auch Schwierigkeiten wirtschaftlicher Art nicht anzuerkennen sein — denn die Zentrale wird auf den *ganzen* deutschen Geldmarkt unter Mithilfe seiner berufsmäßigen Vermittler Einfluß zu gewinnen suchen müssen.

b) Die Zentrale wird von den Städten begründet.

Die deutschen Städte sind so stark, daß sie einer Beihilfe Dritter zur Begründung einer Zentrale nicht bedürfen. Das Ziel der Zentrale ist, den deutschen Städten zu dienen; das schließt zwar nicht aus, daß Gewinne erzielt werden; aber diese Gewinne müssen den Städten verbleiben. Dies muß schon deshalb geschehen, um der Zentrale die wünschenswerten Reserven und die Mittel für bestimmte Geschäfte ohne zu große Barleistungen der Städte zu sichern und außerdem um ihr das Vertrauen *aller* Städte zu gewinnen. Ein zwingender Grund, Dritte zu beteiligen, besteht nicht. Die Zentrale will ja kein Kampfinstitut gegen die Banken sein, sondern *mit* diesen arbeiten. Aber die Städte sind doch den Banken

unmotivierte Gefühl (denn der Kleine ist oft leistungsfähiger als der Große — und die Schulden *dürfen* doch nicht über die Leistungsfähigkeit aufgenommen werden!) schwindet erfahrungsgemäß gegenüber der Konzentration. Auch hier gilt die Lehre von dem Bündel Stäbe. Kommt in den Kursen der Hypothekenpfandbriefe zum Ausdruck, daß auch kleinste Grundstücke beliehen sind, in jenen der „Kommunalobligationen", daß kleinsten Gemeinden kleinste Darlehen gegeben sind?

Die Frage, über die wirkliche Zweifel erlaubt sind, scheint mir jene zu sein über die Höhe des Grundkapitals: mir scheinen aber 5½% (vgl. § 41 des Hypothekenbankgesetzes) nicht nötig zu sein, sondern 1—2% auszureichen. Diese Frage dürfte übrigens nicht allzu große Schwierigkeiten bieten, denn die Beteiligung an der Zentrale ist rentierliche Vermögensanlage, kann also aus Anleihen gedeckt werden. Wenn eine Stadt 1000000 Mk. aufnimmt und selbst 50000 Mk. in die Zentrale einlegt, so wird sie praktisch eben nur 950000 Mk. zu verzinsen haben. Vgl. auch *Schalhorn* ebendort, S. 486/88.

Digitized by Google

gegenüber Partei; die Zentrale hat die wichtige Aufgabe, bei Geschäften mit Banken das städtische Interesse wahrzunehmen. Werden Banken bei der Begründung der Zentrale zugelassen, so wird es diesen darauf ankommen, eine Vertretung in der Verwaltung zu erlangen; damit hörte aber die Zentrale auf, ihre vornehmste Aufgabe erfüllen zu können, nämlich den städtischen Interessen zu dienen. Auch würden die Banken für ihre Einlagen wohl entsprechende Verzinsung beanspruchen — sie würden eben die Sache als Geschäft betrachten. Die erforderliche Vertrautheit mit den in Frage kommenden Geschäften und Verhältnissen wird die Leitung der Zentrale auch ohne die unmittelbare Beteiligung von Banken besitzen müssen und erwerben können. — Nur die ausschließlich von den Städten geleitete und begründete Zentrale kann gleichzeitig Vertrauensperson der Städte und ihnen gegenüber Vertragsteil sein[1].

c) Die Zentrale vermittelt für die Städte Darlehen im engeren Sinne.

Das Inhaberpapier hat die volkswirtschaftliche Aufgabe, die großen Massen der Kapitalisten heranzuziehen und diesen an Stelle des Kündigungsrechts die Veräußerlichkeit zu geben. Nicht unbeträchtliche Vermögensmassen aber greifen zur Erwerbung von Obligationen nur notgedrungen, weil sie feste Anlagen bei bestimmten Dritten, welche die erforderlichen Eigenschaften besitzen, nicht erlangen können. Hier hat die Vermittlungsarbeit der Zentrale einzusetzen. Wie dem Geldmarkt überhaupt, wird die Leitung der Zentrale auch solchem Anlagebedürfnis Aufmerksamkeit zu schenken und dasselbe mit dem Kreditbedürfnis der Städte in Einklang zu bringen haben. Dabei wird zu versuchen sein, gewisse Grundbestimmungen für Darlehensverträge festzulegen. In Zeiten, in welchen die Städte sich an alle Darlehensgeber herandrängen müssen, werden nicht nur die Verzinsungsbestimmungen, sondern auch jene über Tilgung und Kündigung mehr dem Interesse des Geldgebers angepaßt; durch Vereinbarung von Normalverträgen und die Übernahme der Vermittlung im Einzelfalle wird Licht und Schatten besser verteilt

[1] Anderer Ansicht Wiedfeldt, der im Bankarchiv 1907, Nr. 4 und auch im Statistischen Jahrbuch deutscher Städte 1908, S. 481 an der Teilnahme der Banken festhält. Meines Erachtens werden die Banken, wenn die Organisation wird, was sie soll — ein gemeinnütziges Institut für die Städte, bald nicht wissen, was sie dabei zu tun haben. Daß die Großbanken nur so für die Sache gewonnen werden könnten, ist bei dem großzügigen Charakter ihrer Verwaltungen kaum zu glauben. Vgl. auch die günstige Entwicklung der Hessischen Landeshypothekenbank.

Digitized by Google

werden können. 20 % aller Schulden, über 550 Millionen sind in den letzten 10 Jahren von den schon oft erwähnten 165 Städten durch Darlehen beschafft worden. Schon hieraus ist ersichtlich, wie groß und wichtig diese Aufgabe ist, die höchstwahrscheinlich zu einer noch stärkeren Beschreitung dieses Wegs der Kreditbefriedigung führen kann. In vielen Fällen würde an Stelle des lästigen Kündigungsrechts des Gläubigers dessen Berechtigung gesetzt werden können, entsprechende Zentralobligationen zu beziehen. Dieses Recht würde schwerlich starke Anwendung finden; soferne aber der Gläubiger, dem eine solche Bestimmung die Möglichkeit gäbe, sein Guthaben vorzeitig einzulösen, doch sein Recht ausübte, würde die Gemeinde Schuldnerin der Zentrale.

Für die Vermittlung würde die Zentrale eine mäßige Gebühr berechnen. Unter Umständen könnte sie auch selbst solche Darlehensverträge für Rechnung einer oder mehrerer Städte abschließen. —

d) Die Zentrale gewährt den Städten Darlehen.

Die Leitung würde mit den angeschlossenen Städten in ständiger Fühlung bleiben müssen über die Größe des Kreditbedarfes. Für jede Stadt wäre ein Akt anzulegen, der Mitteilungen über die voraussichtlichen Bedürfnisse nach Höhe und Zeit enthält, tunlichst schon ehe die verschiedenen Formalitäten erfüllt sind. Alle Änderungen, die sich durch Verzicht auf geplante Unternehmungen oder durch Hinzutreten neuer ergeben, wären mitzuteilen. Die wichtigste Aufgabe der Leitung wäre die Erforschung der Lage des Geldmarktes, seiner Zu- und Abflüsse.

Je nach den Umständen würde die Zentrale den Städten raten, ihren Bedarf auf einmal in größeren Beträgen oder in kleineren Raten zu befriedigen. Es wird dies davon abhängen, ob für die Zentrale die rasche Begebung größerer Summen oder die allmähliche Ausgabe von Papieren rätlich ist. Im allgemeinen würde es wohl infolge des Zusammenfließens zahlreicher Anforderungen möglich sein, daß die Städte nicht wie bisher große Kredite auf einmal realisieren und dann die nicht sogleich benötigten Beträge wieder vorübergehend anlegen müssen. Es ließe sich beispielsweise wahrscheinlich ermöglichen, daß eine Stadt, die innerhalb 3 Jahren 6 Millionen Mk. benötigt, in 12 vierteljährlichen Raten je ½ Million Mk. bezieht — dies namentlich dann, wenn die Veräußerung der Zentralobligationen in den Formen des Kommissionsgeschäfts erfolgt (s. u.). Die Tilgungsbestimmungen würden in den Verträgen zwischen Stadt und Zentrale nicht mehr durch äußere Rücksichten (bessere Unterbringung von Anleihen) beeinflußt sein; sie könnten

Digitized by Google

vielmehr ausschließlich den Zwecken der Anleihe und den finanziellen Verhältnissen der Gemeinden angepaßt werden. Die größte Mannigfaltigkeit, jetzt so mißlich in ihren Folgen, würde für die Vertragsverhältnisse zwischen den Städten und ihrer Zentrale unbedenklich erscheinen. Die Tilgungsraten, die fließen würden, ehe die Zentrale in der rechtlichen Lage oder gewillt ist, ihre eigenen Obligationen zu kündigen, würden entweder Verwendung finden zu neuen Darlehen (s. u.) oder zu Ankäufen von auf dem Markt nicht unterkommenden Stücken der Zentralobligationen oder zur Erwerbung anderer städtischer Obligationen. In dem seltenen Falle, daß die Zentrale weder in der Lage wäre, Obligationen durch Kündigung zurückzuziehen, noch die aus Tilgungen rückfließenden Gelder zu dem Zinssatz der ausgegebenen Obligationen anzulegen, würde bei Ansammlung eines Tilgungsfonds auch die betreffende Stadt dies nicht vermocht haben; für diesen Fall würden auf die Dauer der Unkündbarkeit der Zentralobligationen gewisse sichernde Bestimmungen getroffen werden müssen[1].

Das Recht vorzeitiger Kündigung der Anleihe müßte den Städten von bestimmter Zeit an auch der Zentrale gegenüberstehen; die Städte würden somit ein Sinken des Zinsfußes ebensogut verwerten können wie jetzt. Die Zentrale müßte dann eben einen Teil ihrer Obligationen aus dem Verkehr ziehen, beziehungsweise eine Zinsreduktion durchzusetzen versuchen. Tatsächlich würde wohl die Leitung mit den Städten beraten, ob eine Konvertierung nach allen in Betracht kommenden Gesichtspunkten nützlich und durchführbar ist. Unter Umständen wird die Leitung selbst die Konvertierung anregen und durchführen; es würde also die Handlungsfreiheit der Städte nicht beeinträchtigt, wohl aber auf ein einheitliches Vorgehen und auf Wahl des richtigen Zeitpunktes hingewirkt werden[2].

Den Städten könnte auch das Recht eingeräumt werden, die Tilgungsraten statt in bar in bestimmten Zentralobligationen zum Nennwert zu zahlen. Man sieht es jetzt als vorteilhaft an, daß die Städte die Tilgungen durch Ankauf unter pari bewirken können. Dieser wertvollen Möglichkeit brauchen also die Städte durchaus nicht verlustig zu gehen.

[1] Es handelt sich also um den Fall, daß die Stadt sofort zu tilgen beginnt, während die Zentrale noch nicht künden kann, und daß gleichzeitig der Zinsfuß sinkt. Nur in den ersten Jahren des Bestehens der Zentrale würde diese Möglichkeit auftreten können.

[2] Über die Technik und Zeit der Konversionen vgl. Kimmich, Ursachen, S. 234 ff.

Digitized by Google

Nur wäre zweckmäßig, daß man die Zentrale selbst mit dem Rückkauf der Papiere für Rechnung der Städte betraute, damit auch in diese Operation Einheitlichkeit käme und die Marktverhältnisse berücksichtigt werden könnten. Diese Rückkäufe würden von großem Wert sein für die wichtige Aufgabe der Zentrale, nämlich Aufnahme schwimmenden Materials. Die Zentrale wäre aber auch in der Lage, statt die Stücke wirklich anzukaufen, die Valuta für die Tilgungsraten — berechnet zum Kurswerte der Zentralobligationen — anzunehmen und dafür Darlehen zu gewähren.

Wichtig ist die Frage, ob die Darlehensbedingungen für die *verschiedenen* Städte bei gleicher Lage des Geldmarktes (also z. B. bei gleichzeitiger Aufnahme) ceteris paribus die *gleichen* sein müßten oder nicht.

Wie in ferner Zukunft diese Frage zu beantworten sein wird, mag dahingestellt bleiben. Aber für den Anfang wäre wohl der gegenwärtige Stand der Bewertung einigermaßen zu berücksichtigen. So könnte z. B. Berlin für seine Darlehen den vollen Kurs, der sich aus der Veräußerung von entsprechenden Zentralobligationen berechnet, erlangen, während beispielsweise Fürth 1—1½% von diesem Erlöse abgeben müßte. Auf diese Weise würde das Grundkapital der Zentrale ohne starke Heranziehung der zurzeit meistbegünstigten Städte rasch gekräftigt werden; zugleich könnten hierdurch die Mittel zur Gewährung vorübergehender Darlehen oder zu vorübergehenden Ankäufen der Zentralobligationen gewonnen werden, während doch immer noch für jede Stadt eine kleine unmittelbare Verbesserung gegen bisher zu erhoffen wäre, die steigt, sobald bei Kräftigung des Institutes, steigender Höhe seiner Emissionen das Papier die ihm zukommende Beachtung voll errungen haben wird.

e) Die Zentrale nimmt Darlehen in Obligationen auf.

Auch durch eine Vereinigung der Städte kann natürlich nicht erreicht werden, daß die Gesamtmenge der für solche Anlagen überhaupt in Betracht kommenden Mittel größer wird. Gelder, die überhaupt nicht da sind, kann auch die Zentrale nicht hervorzaubern[1]. Aber es kann dazu beigetragen werden — und dies ist sehr wesentlich —, daß Gelder, welche sich zu dauernder Anlage eignen, eine solche suchen, ferner daß Mittel, die sich bisher anderen Anlagen zugewendet haben, *diese* Anlage bevorzugen. Jeder ist sich selbst der nächste. Um nur *ein* Beispiel

[1] Über die Bedingungen des „Staatskredites" vgl. *Kimmich*, Ursachen, S. 1 ff.

Digitized by Google

anzuführen, so wird es bei Schaffung eines Zentralpapiers und sorgsamer Pflege desselben vermutlich gelingen, einen Teil der gegenwärtig den Sparkassen zufließenden Einlagen für dieses Papier zu gewinnen.

Allgemeine Regeln, von welcher Art die zu begebenden Obligationen sein sollen, lassen sich nicht aufstellen; darin beruht einer der Vorteile der Vereinigung, daß sie jeder Wendung der Dinge folgen kann.

Heute wären z. B. die englischen Leibrentenpapiere[1], die Zinsen und Tilgungsrate verbinden, in Deutschland kaum zu empfehlen, in der Zukunft mag dies anders liegen. Heute sind Wertpapiere mit rascher Tilgung unbeliebt — in der Zukunft, in welcher der deutsche Kapitalist vielleicht geschulter ist, mag ein solches Papier sogar gesuchter sein. Nach den heutigen Marktverhältnissen wird die Zentrale wohl zunächst unter gleichzeitiger Schaffung eines „Schuldbuches der deutschen Städte"[2] die Ausgabe von Rentenschulden ins Auge fassen müssen, also von Papieren, deren Inhaber das Recht auf Rückzahlung nicht zusteht.

Nur so viele Papiere würden jeweils zu begeben sein, als durch staatsaufsichtlich genehmigte registrierte Schulden deutscher Städte jeweils gedeckt sind. Es könnte hinzukommen, daß das Soll der Passivzinsen der Zentrale aus Obligationen nicht höher sein darf als das Soll aus Aktivzinsen bestimmter Vermögensteile der Zentrale (z. B. Darlehen an Städte, Obligationen von Staaten und Städten). Darüber würde das genauere das Organisationsstatut der Zentrale zu bestimmen haben. Über die inneren Verhältnisse des Papiers würde den Gläubigern jeweils volle Aufklärung durch Veröffentlichung des Status gegeben werden müssen.

Die Zentralobligation würde nach ihrem inneren Werte ein Papier ersten Ranges sein können. Es wäre fundiert durch die von den Staatsbehörden geprüften Schuldurkunden der Städte und durch die eigenen Kapitalien des Zentralinstitutes. Warum sollte hierzu noch eine Solidarhaft treten? Haften die Schuldner der Hypothekenbanken füreinander? Auch die Kommunalobligationen der Hypothekenbanken, die so große Beachtung finden, beruhen doch nicht auf Solidarhaft. Das Papier wird allmählich in solchen Mengen auftreten können, daß es auf allen

[1] Über die verschiedenen in England vorkommenden Formen vgl. Kimmich, Ursachen, S. 130 ff.

[2] Die Vorteile der Einrichtung eines Schuldbuches werden u. a. beleuchtet von Zahn in Conrads Jahrbüchern 1907, S. 504 ff. („beste Klassierung einer Anleihe"). Im Reichsschuldbuch waren Ende 1905 ca. 17% des Gesamtbestandes der Reichsanleihen eingetragen, im preußischen Staatsschuldbuch ca. 24¾% der preußischen Anleihen.

Digitized by Google

Märkten erscheinen kann, so gut wie größte Staatsanleihen. Freilich bedarf auch ein solches Papier der Pflege. Hierüber wird unter f noch zu handeln sein[1]. Solange der Geldmarkt es gestattet, müssen Papiere, die an der Börse nicht Aufnahme finden, zu den der Marktlage entsprechenden Preisen angekauft werden[2]. Durch tägliche Umsätze werden die Kurse gefestigt.

Die Zentrale würde ihre Papiere in größeren Abschnitten begeben und sich das Kündigungsrecht zwar schlechthin (bezw. nach Ablauf einiger Jahre) vorbehalten, aber von demselben möglichst nur serienweise und sparsam Gebrauch machen.

Alle dem Verkehr entsprechenden Gestaltungen des Inhaltes der Obligationen könnten Verwendung finden. So könnte ein möglicherweise zu versuchender Typ für einen Teil der Zentralobligationen, wenn sich Städte finden, welche zur Unterlage geeignete Darlehensverträge abschließen, auch der Wiesbadener von 1908 sein, der Unkündbarkeit durch lange Jahre und Einlösung zum Nennwert am Ende der Frist gewährt.

Die Tilgungsraten der Städte würden entweder zu Tilgungen oder zu Kündigungen oder zu Ankäufen von entsprechenden Wertpapieren (s. o.), insbesondere der eigenen, aber auch älterer städtischer Anleihen, verwendet werden. Die Entscheidung hierüber würde die Lage des Geldmarktes und seiner Bedingungen treffen. Unter Umständen sind die rückfließenden Beträge notwendig zu Ankäufen schwimmenden Materials und können in solchem gut untergebracht werden (siehe bei d), unter Umständen ist eine Kündigung sogar im Vermögensinteresse der Zentrale nicht zu umgehen. Aber sehr häufig werden doch neue Darlehen aus solchen

[1] Man hat wiederholt die Befürchtung ausgesprochen (so Koch in Wuttke, Die deutschen Städte, S. 710), daß für viele Kapitalisten mit einem Stadtschuldschein der Gedanke eines mehr sicheren Besitzes sich verbinde als mit dem „Pfandbriefe einer Aktienbank", mag dieser auch von der Gesamtheit der Städte gestützt sein. Zuzugeben ist, daß einige Rücksicht auf Gefühle zu nehmen ist — daher keine „Pfandbriefe einer Aktienbank", sondern „Zentralobligationen der deutschen Städte". Aber zeigt nicht die gute Börsenlage der Kommunalobligationen deutscher Hypothekenbanken, daß es auch ein Publikum gibt, das klüger urteilt? Und sollte man an der Möglichkeit der Aufklärung der „Kapitalisten" verzweifeln?

Über die Erschließung auch des ausländischen Marktes für die Zentralobligationen vgl. Wiedfeldt im Bankarchiv 1907, Nr. 4, S. 62.

[2] Über die Notwendigkeit einer „Intervention" auch für die großen Staatsanleihen vgl. Kimmich, Ursachen, S. 195 f., auch S. 275: Zahn in Conrads Jahrbüchern, S. 502.

Digitized by Google

Raten bewilligt werden können — beziehungsweise es wird die Höhe der für eine Zahl von Darlehen auszugebenden Obligationen entsprechend ermäßigt werden. Ein solches Verfahren ist nicht nur nicht bedenklich, sondern volkswirtschaftlich nützlich.

Daß die Stückelung der Obligationen den jeweiligen Bedürfnissen Rechnung tragen müßte, ebenso die Bestimmung der Zinstermine usw., bedarf keiner Darlegung.

f) Die Zentrale wird von den Städten gestützt.

Die deutschen Städte würden der in ihrem Interesse wirkenden Zentrale jede Hilfe angedeihen lassen müssen; insbesondere würden sie ihre verfügbaren Gelder ihr überweisen, ihre vorübergehend benötigten Gelder bei ihr entnehmen, dann aber die Vermögensgeschäfte ihrer Sparkassen und Stiftungen tunlichst durch sie bewirken lassen[1]. Die Zentrale würde für diese Geschäfte mit einem oder einigen Bankhäusern in Verbindung treten und diejenigen Geschäfte abschließen, die zur Durchführung der ihr übertragenen Aufgaben notwendig wären[2]. Durch Verwertung der Hilfsmittel des Geldmarktes würde sie alsbald den Städten bessere Bedingungen verschaffen können, als sie jetzt ihnen eingeräumt werden, wenngleich am Anfang sich die Städte auch damit begnügen müßten, das nämliche zu erreichen, was sie ohne Zentrale erlangten. Insbesondere würde von dieser auch die Vermögensverwaltung übernommen werden können. Wichtige Dienste würden die Städte leisten können durch Übernahme der Einlösung der Zinsscheine. Die Städte würden ja für neue Kredite des ganzen Zinsendiensts enthoben werden; neben einer hierfür der Zentrale zu leistenden mäßigen, auch abstufbaren Vergütung, würden sie wohl in der Lage sein, einzelne ihrer Kassen zur Einlösung der Zinsscheine mit oder ohne die übliche Provision zu beauftragen. Dadurch würde ermöglicht werden, daß die Zinsscheine der Zentralobligationen in Deutschland nicht nur bei den übernehmenden Banken und deren Filialen sondern überall einlösbar würden, was einen ganz wesentlichen Beitrag zur Beliebtheit der Papiere bilden könnte. Eine ganz wesentliche Stütze würden aber die Städte weiter bieten können

[1] Über die Vorteile, welche den Sparkassen in ruhigen wie in stürmischen Zeiten durch die Verbindung mit einer Zentrale erwachsen siehe Jastrow in Conrads Jahrbüchern, 3. Folge, Bd. XX, S. 330; über die Mitarbeit der Stadt- und Sparkassen auch Zahn ebenda 1907, S. 502/03. Siehe auch Schmoller, Grundriß der A. Volkswirtschaftslehre II, S. 252.

[2] Vgl. Hypothekenbankgesetz § 5.

Digitized by Google

durch Anlage eines Teiles aller Zugänge an städtischen Fonds, Stiftungen und Sparkassen in den Zentralobligationen[1]. Wenn beispielsweise 1/3 der neuen Werte in solcher Weise angelegt werden[2], wenn der Zentrale von den im Laufe eines Geschäftsjahres jeweils entstehenden Wahrscheinlichkeiten solcher Anlagen Kenntnis gegeben, wenn ferner der Zeitpunkt der Übernahme der Werte mit der Zentrale vereinbart würde, so könnte ohne jede Schädigung der Gemeinden und ihrer Anstalten, ja nur in Übung des durch die Stellung der Zentrale zu den Städten Gebotenen den Gesamtinteressen der Städte sehr viel genützt werden. Umgekehrt würde die Zentrale den Städten auch unmittelbar dienen, z. B. durch Operationen auf dem Gebiete der bereits vor Begründung der Zentrale aufgenommenen Anleihen — ebenfalls unter Anlehnung an städtische Kreditinstitute. Die Sparkassen beispielsweise würden in der Lage sein, von der Zentrale gekaufte städtische Obligationen zu einem bestimmten Kurs zu übernehmen gegen die Berechtigung und Verpflichtung der Rückübertragung zum nämlichen Kurs nach bestimmter Zeit. —

Eine weitere mächtige Hilfe könnten die Städte gewähren durch Übernahme des Ankaufs und Verkaufs von Zentralobligationen durch eine ihrer Kassen (Sparkasse) innerhalb der jeweils von der Zentrale mitgeteilten Preishöhe. Von da bis zur Empfehlung dieser Obligationen ist nur ein Schritt. Es ließe sich sogar denken, daß in den Statuten der Sparkassen diesen die Ermächtigung eingeräumt würde, falls Einlagen eine gewisse Höhe übersteigen, für Rechnung der Einleger Reichs-, Staats- und Kommunalpapiere zu kaufen und zu verwalten, eine Maßnahme, die jenem Teile der Einleger, die nur sich scheuen, den berufsmäßigen Vermittler in Anspruch zu nehmen, kaum unerwünscht wäre, die aber auch die Garantieverbände einer ungern übernommenen Verpflichtung (große Einlagen unter allen Umständen zu pari zurückzuzahlen) entheben und in anderer Form eine schon wiederholt angestrebte besondere Unterstützung öffentlicher Werte gewähren würde[3].

[1] Zur Begründung einer Zentralstelle für die Sparkassen als Käuferin und Verkäuferin von Staatsfonds vgl. auch Kimmich, Ursachen, S. 154.

[2] Preußen gestattet (Ministerialerlaß 5. November 1902), daß 50% des Vermögens der Sparkassen in kommunalen Werten angelegt werden.

[3] In Frankreich geben die Sparkassen die Überschüsse der Ein- über die Auszahlungen an die staatliche Depositenkasse weiter, die dafür in der Hauptsache Staatsfonds kauft und den Sparkassen Zinsen gewährt. Der Zinsfuß der Sparkassen war lange Zeit höher als jener der „Renten", später wurde er durch Gesetz

Digitized by Google

g) Die Begebung der Zentralobligationen.

Es wäre töricht, wenn die Zentrale bei Begebung von Anleihen sich der bestehenden Organisationen nicht bedienen wollte, wie ja auch Reich und Staat von direkter Begebung an das Publikum absehen.

Die Zentrale würde ihre Anleihen vermutlich in der Höhe von nicht unter 50 Millionen Mark aufnehmen[1]. Wie nun die Städte jetzt teilweise ihre Anleihen bei Sparkassen direkt unterbringen, so könnte derjenige Teil der Obligationen, für den die unter f erwähnten Maßnahmen eine Aufnahme durch Sparkassen, Stiftungen, Fonds wahrscheinlich machen, unter Einführung der ganzen Anleihe an der Börse von dem Verkauf ausgenommen bleiben — oder aber es könnte dem Konsortium die Deckung eines Teiles der von ihm übernommenen ganzen Anleihe nachgewiesen und hierfür naturgemäß günstigere Bedingungen erzielt werden. Darüber müßte von Fall zu Fall entschieden werden.

Die Banken würden schon dadurch in einer anderen Lage als heute sich befinden, daß sie Sicherheit gewinnen, daß wenigstens nicht durch die jetzt zeitweise fast täglich hereinstürmenden neuen Anleihen von Städten das Absatzgeschäft gestört würde. Dieser Mangel an Konkurrenz würde auf die zeitliche Abwicklung des Geschäftes und auf die Gestaltung des Verkaufspreises von günstigem Einfluß sein. Es ist klar, daß der Preis einer Kommunalanleihe ganz anders bestimmt werden kann, wenn z. B. innerhalb 6 Monaten eine weitere besondere Anleihe nicht mehr zu erwarten, als wenn morgen eine Anleihe zu einem niedrigeren Kurs zu befürchten ist. Die Zentrale würde hinsichtlich des Zeitpunktes der Begebung und aller Erfordernisse der Emissionstechnik[2] mit den

---

veränderlich gestaltet. Der Staat hat sein Risiko durch Herabsetzung der Maximaleinlage auf 1500 Fr. zu mindern gesucht, kann aber auf die Verwendung der Spargelder im Interesse des Staatskredits nicht mehr verzichten. In Zeiten von Krisen (1882—1893) strömte das Kapital den staatsgarantierten Werten und den Sparkassen zu; darauf ergaben sich starke Rentenankäufe und ein starkes Steigen der Kurse. Siehe hierzu Kimmich, Ursachen, S. 108 ff.

Auch in England besteht eine ähnliche Verbindung zwischen Sparkassen und Staatskredit. Siehe Kimmich, Ursachen, S. 125 ff.

[1] Daß die Begebung großer Summen von Bedeutung ist, um dem Wesen der „Inhaberanleihe" gerecht zu werden — vgl. Kaehler, Kommunalanleihen, S. 112.

[2] Über die Mittel, Anleihen gut zu kassieren, siehe Kimmich, Ursachen, S. 219 ff. Die auf S. 233 aufgezählten Mittel, die „Spekulation" zurückzudrängen,

Digitized by Google

Banken Fühlung halten, aber auch auf den Auflagekurs Einfluß gewinnen müssen. Sie würde in Bälde wahrscheinlich zur freihändigen Begebung an ein großes Konsortium, in welchem alle bedeutenden Bankgruppen vertreten wären, gelangen.

Noch ein anderer Weg würde sich aber zeigen, nämlich die Übergabe der Anleihen an die Banken zum kommissionsweisen Verkauf unter Gewährung erhöhter Provisionen für solche Stücke, die während einer gewissen Zeit nicht wieder auf den Markt gelangen (S. oben S. 198).

In der Zentrale stünde den Banken eine die Interessen der Städte vertretende Macht gegenüber; beide Mächte würden sich aller Wahrscheinlichkeit nach freundlich gegenüberstellen. Sollte dies wider Erwarten nicht geschehen, würden insbesondere die Großbanken den Städten einen Teil ihrer naturgemäßen Kundenkreise zugunsten eines anderen Bewerbers entziehen wollen, so würde die Zentrale in den Finanzinstituten der Städte und deren Freunden einen starken Rückhalt finden.

h) Berechnung der Valuta für die Städte.

Wenn die Städte mit der Zentrale Darlehensverträge abschließen und zwar auf Grund von Obligationen, so stehen verschiedene Wege offen. Dem Sachverhältnis am meisten würde entsprechen, daß die Stadt von dem Erlös der Anleihe, welche für sie und für andere Städte aufgenommen wurde, den verhältnismäßigen Anteil erhält. Die Zentrale verkauft gewissermaßen kommissionsweise ihre Anleihescheine für Rechnung bestimmter Städte und rechnet von Zeit zu Zeit, z. B. von Vierteljahr zu Vierteljahr mit den beteiligten Städten ab, von dem Erlös zunächst ihre Gebühren und die Kosten[1] abziehend, den Rest pro rata verteilend und von einzelnen Raten nach Maßgabe der obenerwähnten (S. 224) besonderen Vereinbarungen zugunsten des Reservefonds bestimmte Abzüge machend. Dieser Weg würde im allgemeinen auch dem Interesse der Städte am meisten entsprechen; er würde gestatten den Verkauf der Anleihe schrittweise durchzuführen und damit auch sich dem zeitlichen Maß des Geldbedürfnisses möglichst anzupassen.

---

lassen sich für die städtischen Anleihen wohl nur einheitlich, also bei Bestehen einer Zentrale verwerten.

Die Vorteile, welche der allgemeine Geldmarkt infolge der selteneren Anforderungen hätte, werden betont von Wiedfeldt, Bankarchiv 1907, S. 60.

[1] Zu den Kosten könnten auch die Kursunterschiede und Spesen für wiederaufgenommene Stücke zählen, wogegen der bei solchen Geschäften gemachte Gewinn der Verteilungsmasse zugute käme.

Digitized by Google

Allein, insbesondere zu Beginn der Einrichtung wird der Wunsch bestehen, sogleich den Übernahmekurs festzusetzen. Die Zentrale wird nicht in der Lage sein, auf ihr Risiko einen bestimmten Kurs zu bewilligen. Sie wird dann versuchen müssen, eine genügende Anleihesumme zu erreichen, dafür Angebote einzuziehen, und sich auf Grund derselben mit den betreffenden Städten zu verständigen. Die Sache liegt dann — was die Abwicklung anlangt — nicht viel anders als in der Regel jetzt; es müssen rasche Entschließungen getroffen werden. Die Städte würden dann immerhin die Valuta teilweise der Zentrale zur einstweiligen zinsbaren Verwaltung der nichtbenötigten Gelder überlassen können.

Eine Verbindung beider Wege wäre insofern denkbar, als vereinbart werden kann, daß der Verkauf der zu verrechnenden Anleihe innerhalb bestimmter Zeit beendet sein muß. Auch wird es nach Festigung des Institutes und seiner Beziehungen zu den Städten immerhin angängig sein, auf Grund von Anmeldungen Obligationen auszugeben und in den zeitlich folgenden Verträgen einen effektiven Kurs zu vereinbaren [1].

i) Die Rechtsform der Zentrale.

Grundsätzlich ist jede Rechtsform zulässig, welche gestattet im Interesse der Städte Geschäfte abzuschließen.

Von wesentlicher Bedeutung ist aber für die Wahl der Rechtsform zunächst, daß, um die Konkurrenz mit anderen bestehen zu können, die von der Zentrale auszugebenden Schuldverschreibungen als mündelsichere Wertpapiere im Sinne des § 1807 BGB. gelten müssen. Es wurde bereits hervorgehoben, daß die Zentrale nur auf Grund unterliegender, staatsaufsichtlich genehmigter Schuldbekenntnisse deutscher Städte Obligationen ausgeben wird. Dürfte man die Zentrale als Kreditanstalt jeder einzeln beteiligten Stadt betrachten, so wären gemäß der Bekanntmachung des Bundesrats vom 7. Juli 1901 ihre Obligationen dann mündelsicher, wenn sie einer regelmäßigen Tilgung unterlägen. Allein ein solcher Zwang sollte, wenn irgend möglich, vermieden werden, um die Neuaufnahme von Anlehen zu beschränken. Überdies wäre die rechtliche Konstruktion der „Kreditanstalt" zweifelhaft. Der Bundesrat kann aber auch andere „Wertpapiere" für mündelsicher erklären (§ 1807 Ziff. 4 BGB.); von dieser Ermächtigung hat der Bundesrat schon in mehreren Fällen Gebrauch gemacht. Beispielsweise sind die von der Deutsch-ostafrikanischen Gesellschaft auf Grund des Vertrages vom 15. November

[1] Vgl. Flachsbarth in Schanz, Finanzarchiv 1908, Bd. II, S. 247.

Digitized by Google

1902 auszugebenden Schuldverschreibungen zur Anlegung von Mündelgeldern für geeignet erklärt worden. Man wird nun nicht zweifeln können, daß der Bundesrat, wenn die Zentrale sich, was unbedenklich geschehen könnte, einer gewissen staatlichen Aufsicht unterwirft, wenn sie sich überdies auf solche Geschäfte beschränkt, welche in § 5 Abs. I, Ziffer 2, 4, 6 und Abs. II des Reichshypothekenbankgesetzes den Hypothekenbanken gestattet sind, und wenn Obligationen satzungsgemäß die Registerschulden an Höhe nicht übersteigen dürfen (s. S. 225), die Mündelsicherheit zuerkennen werde. Der Bundesrat wird dies um so sicherer zugestehen, als die Beteiligten hinsichtlich der Erfüllung ihrer Verpflichtungen sämtlich einem staatlichen Zwange unterstehen, so daß ein Mündel eine sicherere Anlage gar nicht finden kann; gegen die Städte übt der Staat sogar mehr Zwang als gegen sich selbst. Die Rechtsform, in welcher die Zentrale errichtet wird, dürfte für die Entschließung des Bundesrates weniger von Belang sein; immerhin dürfte es nicht ganz gleichgültig sein, wenn die Leitung nur den Städten und nicht auch fremden Erwerbsgesellschaften zukommt.

Die Ansicht, daß die Begründung einer „Hypothekenbank" (die aber Hypothekengeschäfte gar nicht zu betreiben brauchte) über jede Schwierigkeit hinweghelfen könnte, weil die Hypothekenbanken mündelsichere Kommunalobligationen ausgeben dürften, ist nicht ganz zutreffend; denn diese Obligationen sind nicht in allen Bundesstaaten mündelsicher.

Mindestens erwünscht ist auch, daß die Gemeinden ermächtigt werden, bei der „Zentrale" Gelder der Gemeinden, Stiftungen, Sparkassen anzulegen. Zwar könnte die Zentrale ihrerseits bei Anlegung solcher Gelder auch nur als Vermittler dienen und die Anlagen im Namen der Gemeinde bei einer zugelassenen Stelle bewirken; aber dieser Weg wäre umständlich. Notwendig wird daher vermutlich fast in allen Staaten sein, daß in dieser Hinsicht die Zentralbehörden Ermächtigungen aussprechen. Beispielsweise ist in Bayern für die Gemeinden und Stiftungen die Anlegung von Geldern zulässig bei der kgl. Bayerischen Bank, der Bayerischen Hypothek- und Wechselbank, der Bayerischen Notenbank, der Bayerischen Vereinsbank, der Bayerischen Handelsbank; sie müßte also auch bei der Deutschen Städtezentrale für zulässig erklärt werden.

Als die am meisten dem Wesen der Sache entsprechende Rechtsform dürfte erscheinen die des „Wirtschaftlichen Vereins" im Sinne des § 22 BGB.:

„Ein Verein, dessen Zweck auf einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb gerichtet ist, erlangt in Ermangelung besonderer reichsgesetzlicher Vor-

Digitized by Google

schriften Rechtsfähigkeit durch staatliche Verleihung. Die Verleihung steht dem Bundesstaat zu, in dessen Gebiet der Verein seinen Sitz hat."

Dieser Bundesstaat würde auch die Genehmigung zur Ausgabe von Schuldverschreibungen auf den Inhaber erteilen (§ 795 BGB.).

Ein solcher Verein würde seine Satzungen den Bedürfnissen der deutschen Städte anpassen. Die schon bestehenden reichsgesetzlichen Formen (Hypothekenbanken, Aktiengesellschaft, Gesellschaft mit beschränkter Haftung) entsprechen nicht völlig dem Wesen der Zentrale. Am nächsten käme allerdings die Begründung einer Hypothekenbank durch die Städte als Aktionäre; es wäre aber dabei lästig, daß das Aktienkapital dann den 18. Teil der begebenen Obligationen ausmachen müßte (§ 41). Ein so hohes Grundkapital ist bei den Geschäften unserer Zentrale nicht notwendig.

Wenn also der Bundesrat will — und warum sollte er es nicht? — so bestehen keine rechtlichen Schwierigkeiten gegen die Begründung einer ganz Deutschland umfassenden Organisation. Die Teilnahme an einer solchen zu verwehren, sind die Bundesregierungen kaum in der Lage — höchstens wenn von einer Stadt Anleihemittel zur Beteiligung am Grundkapital benötigt werden; aber auch hier ist zu fragen: Müssen nicht auch die Bundesregierungen eine ihren Städten nützliche Sache fördern[1]?

k) Das Grundkapital der Zentrale.

Für die vermittelnde Tätigkeit der Zentrale ist ein Grundkapital nicht erforderlich. Für die Anleihen aber, welche sie begibt, ist sie gedeckt durch die Zinsen und Tilgungsbeiträge der Städte. Diese Deckung ist ausreichend. Dagegen bedingt die Anlage von verfügbaren Geldern, der Ankauf eigener Obligationen, die Verwaltung von Vermögen allerdings einige Risiken, die aber bei Einhaltung der in § 5 des Hypothekenbankgesetzes gezogenen Grenzen kaum erheblich sind. Gleichwohl wird ein Grundkapital nicht ganz zu entbehren sein. Für die Zentrale sind Mittel erwünscht, um im Auftrage der Städte auch ohne vorherige Einsendung der Valuta Geschäfte abzuschließen; auch muß für den Fall der Verzögerung von Zahlungen vorgesorgt sein; bei augenblicklichem Mangel geeigneter Geldquellen sollte die Zentrale imstande sein, kleinere Beträge einstweilen aus eigenem Bestand zu leihen; für etwaige durch Verträge mit Städten nicht gedeckte Kursdifferenzen sollte Deckung bestehen; endlich

[1] Vgl. Äußerung des bayrischen Ministers des Innern in der Sitzung der Kammer der Abgeordneten vom 7. Mai 1908.

Siehe auch Schalhorn in der Kommunalen Rundschau I, S. 486 ff.

Digitized by Google

aber muß eine finanzielle Grundlage für die Verträge mit den Beamten der Zentrale gewonnen werden.

Da die Betriebskosten vermutlich durch die Gebühren voll eingebracht werden, so wird es möglich sein, Zinsen aus dem Grundkapital den beteiligten Städten zu vergüten.

Man könnte z. B. von den zu einem Verein zusammentretenden Städten eine Barleistung von 25 Pf. auf den Kopf der Bevölkerung verlangen, zu welcher noch eine Haftung auf etwa 75 Pf. pro Kopf träte. Es wäre aber auch denkbar, sich mit weniger zu begnügen, und durch Abzüge bei Gewährung von Anleihen für Erhöhung des Grundkapitals zu sorgen; hierbei könnte man nach den bisherigen Wertverhältnissen die städtischen Anleihen abstufen (s. S. 224). Die Bareinzahlungen könnten hierbei verzinst werden; die übrigen Zuflüsse würden dem Verein gehören und für den Vermögensanteil der Städte von Einfluß sein. Letzterer würde vielleicht nach den jeweiligen Anleihesummen sich bemessen. Die Verteilung von Überschüssen müßte einer ferneren Zeit vorbehalten bleiben; sie wäre an gewisse sachliche und formelle Voraussetzungen zu knüpfen.

1) Bindung der zum Verein zusammentretenden Städte?

Der Beitritt zum Verein muß selbstverständlich ein freiwilliger sein; er erfolgt durch Vertrag, der neben den allgemeinen auch Sonderbestimmungen treffen kann[1].

Eine vertragsmäßige Bindung, daß die den Verein bildenden Städte alle Einrichtungen des Vereins benutzen, wird nur schwer zu ermöglichen sein. Man wird der werbenden Kraft des einmal begründeten Vereins und der Güte seiner Einrichtungen vertrauen dürfen, mit welcher sich die Propaganda der Vereinsleitung zu verbinden hätte. Die Aufgabe dieser Leitung wird es sein, eine möglichst enge Fühlung mit den Städten und deren Instituten zu gewinnen und alle Wege zu beschreiten, welche eine ununterbrochene Geschäftsverbindung herbeiführen können, selbst dann, wenn einzelne Organe der Städte hierzu anfänglich weniger geneigt sein sollten. Aber das Beispiel der sächsischen und schwedischen Unternehmungen zeigt, daß man doch sehr überlegen muß, ob nicht wenigstens

[1] Daß auch die Staatsregierungen Einfluß üben könnten, indem zunächst auf den Weg gemeinsamer Befriedigung der Kreditbedürfnisse hingewiesen, dann nach Schaffung einer lebensfähigen Organisation die Genehmigung zu Sonderanleihen nur unter bestimmten Voraussetzungen erteilt würde, darauf macht aufmerksam Kaehler, Kommunalanleihen, S. 112/13.

Digitized by Google

hinsichtlich der selbständigen Anleihenaufnahmen gewisse Schranken zu ziehen sind. Gewiß wird jede Stadt aus dem Verein ausscheiden können, dann aber nur einen Anspruch auf Rückzahlung ihrer Bareinzahlung erhalten, soweit dieselbe als intakt gelten kann. Solange aber die Stadt dem Verein angehört, könnte sie als verpflichtet angesehen werden, auf Ausgabe eigener Obligationen wenigstens dann zu verzichten, wenn seitens des Vereins für ein von der Stadt aufzunehmendes Anlehen ein aus einer im voraus zu vereinbarenden Formel sich ergebender Kurs eingeräumt wird.

Die Versicherungsanstalt für das Königreich Sachsen hat bei ihren Darlehenverträgen mit Städten bedungen, daß die Auszahlungen der verschiedenen Teilbeträge geschehen solle unter Berücksichtigung des jeweiligen Kurses der deutschen Reichsanleihen. Eine ähnliche Grundlage könnte auch hier gefunden werden. Man ermittelt etwa, um wieviel im Laufe der letzten 5 Jahre durchschnittlich der Übernahmskurs der Anleihen der einzelnen Städte hinter dem damaligen Kurs der Reichsanleihen zurückgeblieben ist; dieser Übernahmskurs wird zur Erzielung vergleichbarer Größen nach Erfahrungssätzen auf den Kurs einer Normalanleihe umgerechnet[1]. In dem Beitrittsvertrage wäre dieser Unterschied festzustellen. Ist nun im gegebenen Falle der Verein in der Lage, eine neue Anleihe zu keiner größeren Differenz gegen den Kurs der einschlägigen Reichsanleihen als den im Vertrage vorgesehenen zu übernehmen, so könnte die Stadt durch den Vereinigungsvertrag verpflichtet werden, die Anleihe dem Verein zu übertragen. Diese Verpflichtung würde gegenüber gewissen Befürchtungen zugleich einen Schutz für beitretende Städte enthalten. — Freilich im allgemeinen würde sich die kommissionsweise Übertragung in der oben angedeuteten Weise empfehlen.

m) Ergebnisse.

Die angeführten Grundzüge dürften vorerst genügen. Insbesondere besteht kaum ein Anlaß über den etwaigen Sitz des Vereins, über die Möglichkeit der Vermeidung hoher Stempelkosten zu sprechen oder etwaige weiteren Aufgaben des Vereins (z. B. Einfluß auf die Gesetzgebung) zu erörtern.

Irrig erscheint die Ansicht, als ob der Verein ein Netz von Filialen

[1] Wenn z. B. Anleihen mit zehnjähriger Sperrzeit ausgestattet waren, und wenn die gewöhnliche Sperrzeit fünf Jahre wäre, so wäre der Kurs etwas zu ermäßigen; hierfür bieten die Kurszettel Anhaltspunkte.

Digitized by Google

haben müßte; denn, da er sich in der Regel auf die vorhandene Bankorganisation, immer auf die Einrichtungen der Städte stützen kann, ist er in der Lage auf Filialen zu verzichten. Seine Aufträge zu Käufen eigener Anleihen, oder von Städteanleihen, oder anderer Werte zum Zwecke von Vermögensanlagen, seine sonstigen Geschäfte wegen Bedeckung freier Gelder brauchen durchaus nicht alle nach Berlin zu gehen. Für den Verein ist wichtig, daß seine Leitung über vorhandene Mittel zugunsten gesuchter Mittel verfügen kann und daß die jetzt von den Städten systemlos bewirkten Geschäfte sich systematisch vollziehen. Daher sollten alle Fäden bei der Zentrale zusammenlaufen; das hindert aber durchaus nicht, daß die Ausführung zahlreicher Handlungen der den Anlaß gebenden Stadt innerhalb ihrer eigenen Mauern überlassen werde.

Der Verein, dem bei seiner Gründung durchaus nicht alle Städte beizutreten brauchen (von Städten mit einer Gesamteinwohnerzahl von nur 5 Millionen Einwohnern werden jährlich rund 75 Millionen Mark Anleihen aufgenommen), würde zu Beginn seiner Tätigkeit nicht auf Rosen gebettet sein[1]. Nicht schon durch sein Bestehen können die Erfolge errungen werden, die seine Arbeit erst allmählich zu verschaffen vermag. Aber es ist nicht einzusehen, wie der Verein den Städten sollte schaden können.

Darum ist die Annahme berechtigt, daß auch die großen und größten Städte ihm schließlich beitreten würden; die Hoffnung ist nicht unbegründet, daß eine solche genossenschaftliche Bildung der gesamten Volkswirtschaft Deutschlands zu dauerndem Segen gereichte.

[1] Vgl. hierzu Wiedfeldt im Bankarchiv 1907, Nr. 4.

Digitized by Google

Schriften

des

Vereins für Socialpolitik.

127. Band. Zweiter Teil.

Gemeindefinanzen.

Zweiter Band.

Zweiter Teil.

Leipzig,
Verlag von Duncker & Humblot.
1910.

Digitized by Google

Gemeindefinanzen.

Zweiter Band, zweiter Teil.

Die Gemeindefinanzstatistik in Deutschland.

Ziele, Wege, Ergebnisse.

Von

Dr. Otto Most,

Direktor des Statistischen Amtes der Stadt Düsseldorf,
Privatdozent an der Universität Bonn.

Im Auftrag des Vereins für Socialpolitik
herausgegeben.

Leipzig,
Verlag von Duncker & Humblot.
1910.

Digitized by Google

Alle Rechte vorbehalten.

Altenburg
Pierersche Hofbuchdruckerei
Stephan Geibel & Co.

Digitized by Google

Vorbemerkung.

Die vorliegende Arbeit soll der Finanzwissenschaft und der Finanzpraxis, der theoretischen und praktischen Statistik dienen. Sie stellt, von wenigen Ansätzen abgesehen, den ersten Versuch dar, das aktuellste und wohl auch schwierigste Gebiet vergleichender Gemeindestatistik in ihrer Grundlage und Entwicklung, ihren Methoden und Fortbildungsmöglichkeiten zu behandeln, sowie die wesentlichsten Ergebnisse zusammenzufassen. Daß dabei auch mancherlei Fragen des gemeindlichen Etats- und Rechnungswesens berührt werden mußten, erhöht hoffentlich die Brauchbarkeit des Buches.

Bei der Abfassung der Arbeit ist mir mannigfache freundliche Hilfe zuteil geworden.

Vor allem habe ich den Vorständen der Deutschen Statistischen Ämter für Mitteilung ihrer einschlägigen Publikationen aufrichtig zu danken. Von den landesstatistischen Ämtern darf ich besonders diejenigen von Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden, Oldenburg, Hessen, Sachsen-Meiningen und Elsaß-Lothringen nennen, deren Vorstände mir in entgegenkommendster Weise nicht nur schwer zugängliche Formulare und Drucksachen zur Verfügung stellten, sondern auch zum Teil eingehende schriftliche Auskünfte erteilten. Das gleiche gilt für meine Kollegen, die Herren Professor Dr. Silbergleit-Berlin und Dr. Nößger-Stuttgart.

Der Herr Präsident des Kaiserl. Statistischen Amtes hat mir ein sonst nicht erhältliches und auffindbares Quellenwerk aus der ihm unterstellten Bibliothek in liebenswürdiger Weise zugänglich gemacht. Die Einsichtnahme der übrigen weit verzweigten Literatur verdanke ich zum guten Teile den bibliographischen Kenntnissen und der freundschaftlichen Vermittelung des Herrn Stadtbibliothekars Dr. Nörrenberg in Düsseldorf. Ganz besonderen Dank schulde ich schließlich Herrn Beigeordneten Dr. Scholz in Düsseldorf, dessen Sachkenntnis und stetes Interesse namentlich dem Dritten Teile wesentlich zugute gekommen sind.

Digitized by Google

Das Manuskript der ersten drei Teile ist Anfang Dezember 1909 abgeschlossen worden. Seitdem erschienene Werke von Belang haben in einem Nachtrag (Anhang III) Berücksichtigung gefunden. Die benutzte Literatur weist Anhang IV nach. Ein alphabetisches Register (Anhang V) soll den Gebrauch des Buches erleichtern.

Im Interesse der Sache bitte ich die Leser, mich auf Irrtümer und Lücken in der historischen Darstellung des Zweiten Teils, die vielleicht nicht ganz vermeidbar waren, gütigst aufmerksam zu machen. Mir etwa zugehendes Material werde ich gegebenenfalls als Ergänzungsnotiz in einer der führenden staatswissenschaftlichen Zeitschriften veröffentlichen.

Düsseldorf, Frühjahr 1910.

Otto Most.

Druckfehlerberichtigung.

S. 8, 11. Z. v. u. statt „Gemeindefinanzstatistik“: „Finanzstatistik“.
S. 41, 8. Z. v. u. statt „Immobilien“: „Mobilien“.
S. 86 (Baden) statt „T (R und V)“: „P und T (V)“.

Digitized by Google

Inhaltsverzeichnis.

Erster Teil.

Die Gemeindefinanzstatistik im allgemeinen.

Seite

§ 1. Das Wesen der Gemeindefinanzstatistik 1
§ 2. Die Bedeutung der Gemeindefinanzstatistik 8
§ 3. Die Schwierigkeiten der Gemeindefinanzstatistik 12

Zweiter Teil.

Die bisherigen Leistungen der Gemeindefinanzstatistik in Deutschland.

§ 4. Vorbemerkung 24

A. Die Versuche der Landesstatistik.

§ 5. Preußen 26
§ 6. Bayern 37
§ 7. Sachsen 43
§ 8. Württemberg 49
§ 9. Baden 53
§ 10. Oldenburg 56
§ 11. Hessen 62
§ 12. Sachsen-Weimar-Eisenach 64
§ 13. Die übrigen Bundesstaaten:
a) Sachsen-Meiningen 67
b) Sachsen-Gotha 68
c) Sachsen-Coburg 71
d) Sachsen-Altenburg 71
e) Braunschweig 71
f) Die übrigen Bundesstaaten 73
§ 14. Elsaß-Lothringen 74
§ 15. Zusammenfassung 77

B. Der reichsstatistische Versuch.

§ 16 80

Digitized by Google

Seite

C. Die Versuche der Städtestatistik.

1. Leistungen einzelner Städte.

§ 17. Beiläufige Gemeindefinanzstatistik 93
§ 18. Finanzstatistische Sonderarbeiten 96

2. Gemeinsame Leistungen.

§ 19. Die Versuche der Städteverbände 112
§ 20. Erörterungen und Versuche des Verbandes Deutscher Städtestatistiker . 119

Dritter Teil.

Zum weiteren Ausbau der Gemeindefinanzstatistik in Deutschland.

A. Die vergleichende Statistik des Gemeindehaushalts.

§ 21. Aufgabe und Allgemeines 129
§ 22. Grundlegende Thesen 132
§ 23. Spezialisierung der Einnahmen und Ausgaben nach ihrer Art 148
§ 24. Spezialisierung der Einnahmen und Ausgaben nach Verwaltungszweigen 157

B. Die vergleichende Statistik des Gemeindevermögens.

§ 25. Aufgabe und Allgemeines 165
§ 26. Grundlegende Thesen 167
§ 27. Spezialisierung des Gemeindevermögens 174
§ 28. Die Bewertung des Gemeindevermögens im allgemeinen 178
§ 29. Die Bewertung des Sachvermögens insbesondere 181

C. Die vergleichende Statistik der Gemeindeschulden.

§ 30. Aufgabe, Allgemeines und Besonderes 195
§ 31. Schlußbemerkung 200

Vierter Teil.

Die wesentlichsten Ergebnisse der deutschen Gemeindefinanzstatistik in tabellarischen Nachweisungen.

1 bis 10. Tabellen 202
11. Sonderverzeichnis zum Vierten Teil 240

Anhang I.

Entwurf eines Fragebogens betreffend den Gemeindehaushalt 245

Anhang II.

Entwurf eines Fragebogens betreffend das Stadtschuldenwesen 249

Anhang III.

Nachträge 252

Anhang IV.

Literaturnachweisung 255

Anhang V.

Alphabetisches Personen- und Sachregister 264

Digitized by Google

Erster Teil.

Die Gemeindefinanzstatistik im allgemeinen.

§ 1. Das Wesen der Gemeindefinanzstatistik.

Gemeindefinanzstatistik ist, wie der Name besagt, Statistik des Gemeindefinanzwesens. Die beiden Teilbegriffe bedürfen wegen ihrer Mehrdeutigkeit der Festlegung.

Gemeindefinanzwesen ist der Inbegriff aller Tatsachen, die sich auf die Einnahme- und Ausgabewirtschaft, auf das Vermögens- und Schuldenwesen im weiteren Sinne der Gemeinden schlechthin, im engeren Sinne — und dieser soll für die vorliegende Arbeit maßgebend sein — der politischen Gemeinden insbesondere, beziehen. Gemeindefinanzwesen ist somit ein Unterbegriff des Kommunalfinanzwesens, das die Finanzwirtschaft aller, zwischen dem Staat und dem Individuum bestehender, gebietlich abgegrenzter zwangsgemeinwirtschaftlicher Gebilde, d. h. insbesondere also auch der Kommunalverbände höherer Ordnung, umfaßt. In der vorliegenden Arbeit tritt zur begrifflichen Beschränkung des Gemeindefinanzwesens noch eine örtliche und zeitliche insofern, als lediglich das Finanzwesen der politischen Gemeinwesen in Deutschland und zwar der gegenwärtigen Zeit ins Auge gefaßt wird. Beides findet in dem Zwecke der Arbeit, die Methode der Gemeindefinanzstatistik unmittelbar praktisch zu fördern, ohne weiteres seine Berechtigung.

Wesentlich schwieriger als die Begriffsbestimmung des ersten Wortteils der „Gemeindefinanzstatistik" ist diejenige des zweiten; unter den Fachgelehrten besteht nicht entfernt Übereinstimmung über das Wesen der Statistik. Je nach dem subjektiven Standpunkte des einzelnen Forschers erscheint ihm die Statistik als etwas anderes, und infolgedessen gehen die vielfach aufgestellten Definitionen nicht nur im Wortlaut, sondern auch im Inhalt weit auseinander. Eine vorbehaltlose Begriffsbestimmung wird von

Digitized by Google

dem einen Gemeinsamen aller Definitionen, die noch heute aufrecht erhalten werden, ausgehen müssen.

Dieser gemeinsame Boden beruht in der Anerkennung der Statistik als einer Wissenschaft, die heute allgemein ist[1]. Ob sie von den einen „selbständige", von den anderen nur „Hilfs-Wissenschaft" genannt wird, ist dabei unerheblich, da die Grenzen zwischen beiden flüssig sind. Wesentlich dagegen ist die Frage, ob die Statistik nur Methodenwissenschaft, oder ob sie *auch* Resultatswissenschaft ist; eine dritte Anschauungsmöglichkeit, wonach die Statistik *nur* letztere sei, ist — seit *Knies'*[2] tapferer Abrechnung mit ihr — überwunden[3].

Die Mehrheit der statistischen Neuklassiker — wenn man darunter jene Statistiker der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts verstehen darf, die durch ihre grundlegenden Arbeiten der Statistik eben jene allgemeine Anerkennung als Wissenschaft errungen haben — sieht in der Statistik ein Zwiefaches, und am schärfsten hat diese ihre Doppelnatur *von Mayr*[4] betont, indem er die Statistik im formellen Sinne von der Statistik im materiellen Sinne scheidet. Jene ist ihm die erschöpfende Massenbeobachtung in Zahl und Maß in der Gesamtheit ihrer Anwendung auf soziale und andere Massen, diese die darauf begründete Darlegung und Untersuchung der Zustände und Erscheinungen des gesellschaftlichen menschlichen Lebens, soweit es in den sozialen Massen zum Ausdruck kommt. Ebenso hat *Lexis*[5] es als Aufgabe der Statistik bezeichnet, gewisse (unten noch zu erörternde) Erscheinungen des Menschenlebens nicht nur nach exakter Methode aufzufassen, sondern auch nach Ursache und Wirkung zu untersuchen. Von

[1] Vgl. *Meitzen*, Geschichte, Theorie und Technik der Statistik, 2. Auflage, Berlin 1903, S. 75.

[2] Die Statistik als selbständige Wissenschaft, Kassel 1850.

[3] Vergl. *von Mayr*, Ein moderner Statist. Allg. Statist. Archiv VI. Bd. S. 23 ff. — Vertreten findet sich die Anschauung von der Statistik als einer *reinen* Resultatswissenschaft noch in einem, auch sonst recht unerfreulichen und unübersichtlichen neueren Lehrbuche: *Walcker*, Grundriß der Statistik der Staatenkunde, Berlin 1889, dessen Bemerkungen über die statistische Methode S. 11/12 mit dem ganzen übrigen Inhalt seines Lehrgebäudes nichts zu tun haben und das im übrigen durchaus in den Spuren des alten *Kolb*schen Handbuches der vergleichenden Statistik (letzte Auflage, Leipzig 1879) wandelt. Die letzte wissenschaftlich bedeutsame Vertretung des Standpunktes hat *Wappaeus* in seiner von *O. Gandl* edierten Einleitung in das Studium der Statistik (Leipzig 1881), die sich namentlich scharf mit *Knies* auseinanderzusetzen sucht (S. 4 und 21 ff.), gegeben.

[4] Statistik und Gesellschaftslehre, I. Bd., Freiburg 1895, S. 22.

[5] Theorie der Massenerscheinungen, Freiburg 1879, S. 1.

Digitized by Google

anderen Neueren, die ausgesprochen auf gleichem Standpunkte stehen, seien als in der Theorie wie in der Praxis gleich hervorragend Inama-Sternegg[1] und Scheel[2] genannt.

Diese Anschauungsweise, die heute noch die herrschende ist, erblickt in der Statistik, sei es nun an erster oder an zweiter Stelle, wie Knies[3] sich einst ausgedrückt hat, die „Physiologie der Gesellschaft" und damit eine Resultatswissenschaft, d. h. eine Wissenschaft, die Beobachtungsergebnisse deutet, bewertet und zu Folgerungen nutzbar macht. Diese Anschauungsweise ist aber irrig aus Gründen, die sich aus dem Wesen der Wissenschaft schlechthin ergeben. Jede Wissenschaft verlangt, um diesen Namen zu verdienen, ein Gebiet, das von anderen Wissenschaften nicht beansprucht wird, ihr allein anheim fällt. Bei jeder Resultatswissenschaft muß dieses Gebiet naturgemäß stofflich begrenzt sein[4]. Ein solches stofflich ihr allein zustehendes Gebiet fehlt aber der Statistik, und darum kann sie keine eigene Resultatswissenschaft sein.

Die materielle Deutung z. B. medizinalstatistischer Ergebnisse ist Pathologie oder Therapie[5], die Deutung bevölkerungsstatistischer Ergebnisse ist Bevölkerungslehre oder Bevölkerungspolitik, gewerbestatistischer Wirtschaftskunde oder Wirtschaftspolitik, finanzstatistischer Finanzwissenschaft im weitesten Sinne. Jeder statistisch erfaßbare Stoff läßt sich in omnium consensu bereits bestehende Wissenschaften eingliedern; wenn daher Conrad[6] demgegenüber vorbehaltlos sagt, daß der Statistik nicht nur ein eigenes Feld überlassen, sondern daß dieses sogar „außerordentlich ausgedehnt" sei, kann dem nicht beigepflichtet werden. Es handelt sich hier offenbar um eine Gleichstellung von Wissenschaft mit einem durch einen besonderen Zweck verbundenen Wissenskreis, wie ihn nach Lexis'[7] Ausdruck z. B. auch die Staatenkunde bildet. Befördert wird diese Gleichstellung wohl dadurch, daß sich gerade in den hervorragendsten Statistikern am

[1] Aufsatz, „Geschichte und Statistik" in den Staatswissenschaftlichen Abhandlungen, Leipzig 1903, S. 250 ff.

[2] (Block), Handbuch der Statistik, Leipzig 1879, S. 56.

[3] a. a. O. S. 174.

[4] Vgl. hierzu die überzeugenden Ausführungen Stadlers im Arch. für systemat. Philosophie, II. Bd. (1896) S. 1 ff; ferner Dilthey, Einleitung in die Geisteswissenschaften, I. Bd., Leipzig 1883, S. 34.

[5] Vgl. dazu Oesterlen, Handbuch der medizinischen Statistik, Tübingen 1865, S. 1; anders Prinzing, Handbuch der medizinischen Statistik, Jena 1906, S. 1.

[6] Grundriß zum Studium der politischen Ökonomie, Teil IV, 1, 2. Aufl., Jena 1902, S. 6.

[7] Handwörterbuch der Staatswissenschaften, VI. Bd., 2. Aufl., S. 1008.

Digitized by Google

harmonischsten die Fähigkeiten zur Gewinnung und zur Deutung statistischer Ergebnisse, die Eigenschaften also des Statistikers einerseits und des z. B. Nationalökonomen anderseits vereinigen. Diese Vereinigung hängt allerdings mit dem Wesen der Statistik *zusammen*[1], ist aber für diese selbst in keinerlei Hinsicht wesentlich.

Wenn aber der Statistik die Bedeutung einer Resultatswissenschaft genommen wird, so wäre ihr damit nach mehrfacher Ansicht der Charakter einer Wissenschaft überhaupt geraubt. Am schärfsten spricht dies *Conrad*[2] aus: „Wir werden erst eine selbständige Wissenschaft der Statistik haben, wenn nicht nur die Methode wissenschaftlichen Charakter hat, sondern ihr auch ein bestimmtes und weites (sc. stofflich begrenztes) Gebiet zugewiesen werden kann, das von anderen Disziplinen nicht in Anspruch genommen werden wird[3]."

Mit diesem Satze wird die Existenz von Methodenwissenschaften überhaupt geleugnet, und doch besitzen z. B. Hermeneutik und Kritik, als die Lehren von Wesen und Anwendung methodischer Verfahren, den Rang von Wissenschaften. Die Methode selbst stellt hier das Urgebiet der wissenschaftlichen Forschung und den Inhalt eines ausgedehnten Lehrgebäudes dar.

In gleichem Sinn ist auch Statistik Methodenwissenschaft und zwar, wie der Name besagt, die *Wissenschaft*[4] *von Wesen und Handhabung der statistischen Methode*. Über Inhalt und Wesen der letzteren freilich ist zuvörderst, ebenso aus allgemeintheoretischen Erwägungen, wie um einer möglichst scharfen Abgrenzung des der vorliegenden Arbeit zugrunde liegenden Themas willen, Klarheit zu schaffen, gehen doch auch hier die in der Literatur vertretenen Ansichten auseinander, und zwar so weit, daß nach Lage der Dinge eine Einigung und die Aufstellung einer objektiv feststehenden Begriffsbestimmung ausgeschlossen erscheint; es kann vielmehr lediglich darauf ankommen, *subjektiv* eine feste Stellung zum Problem zu gewinnen. Dabei wird auch hier der zweckmäßigste Weg derjenige sein, der am weitesten mit der Erfassung des Gemeinsamen in den verschiedenen Lehrmeinungen geht.

---

[1] Vgl. Anmerkung 1 auf S. 7.

[2] a. a. O. S. 6.

[3] Ebenso z. B. *Scheel* a. a. O. und *Haushofer*, der in seinem Lehr- und Handbuche der Statistik (Wien 1872, S. 100) trotz Betonung auch der methodischen Seite der Statistik sie als Wissenschaft doch nur anerkennen will, soweit zur Einheit der Methode die Einheit des Gegenstandes tritt.

[4] Wegen der Anwendung der Bezeichnung „Wissenschaft" vgl. die hierzu von *Dilthey* (a. a. O. S. 5) gegebene Begriffsbestimmung.

Digitized by Google

Das Gemeinsame aller Definitionen der statistischen Methode, so weit sie überhaupt noch zur wissenschaftlichen Erörterung stehen, beruht erstens in dem Postulat exakter zahlenmäßiger Untersuchungen und zweitens in der scharfen Abgrenzung zwischen statistischem und mathematischem Vorgehen. Die mathematische Methode handhabt abstrakte, die statistische Methode dagegen konkrete, stofflich ausgefüllte Größenverhältnisse und Größenbeziehungen; sie handelt nicht von Rechen-, sondern von Zählproblemen. „Zählen" aber bedeutet an sich lediglich eine Denkoperation, nicht aber eine besondere Methode. Methode ist erst planmäßiges Verfahren zur Erreichung eines bestimmten Zieles. Das Wesen dieses Zieles muß auch im vorliegenden Falle, wie Seutemann[1] erst jüngst zutreffend betont hat, in der Eigenart der Methode selbst und nicht in ihrem Anwendungsgebiete gesucht werden, denn eine formale Disziplin materiell abgrenzen zu wollen, ist eine contradictio in adjecto.

Die Eigenart der statistischen Methode ergibt sich aus ihrer Aufgabe.

Zweck jeder wissenschaftlichen Betrachtung ist die Erkenntnis des Wesentlichen im einzelnen wie im vielfachen, Zweck jeder wissenschaftlichen Methode, diese Erkenntnis zu fördern. Das Wesentliche aber beruht in Eigenarten der Qualität oder der Quantität. Die Methode nun, die zur Erkenntnis des quantitativ Wesentlichen (Charakteristischen) führt, nennen wir die statistische[2]. Dies geschieht in der Erwägung, daß einerseits das quantitativ Wesentliche ausschließlich dadurch erkannt werden kann, daß das Erkenntnisobjekt an einer anderen quantitativen Tatsache, einer „Skala", gemessen, mit ihr verglichen wird[3], und daß anderseits das gemeinsame

[1] Conrads Jahrbücher, III. Folge, 38. Band, S. 3.

[2] Vgl. die Ausführungen von Sigwart, der, wie nach ihm Rümelin (Schoenbergs Handbuch, 4. Aufl., Bd. III, 2, S. 206 ff.), in seiner hierfür grundlegenden Logik (II. Bd., 2. Aufl., Freiburg und Leipzig 1893, S. 659 ff.) der statistischen Erkenntnismethode eine von der Deduktion, die dem empirisch Gegebenen, wie von der Induktion, die dem sich aus zusammengehörigen, aber individuell verschiedenen Dingen zusammensetzenden Pluralbegriffe gegenüber versagt, gleich scharf geschiedene Stellung anweist.

[3] Prinzipiell muß die Forderung dahin gehen, daß diese Skala auf einer, die Gesamtheit der für den Vergleichsmaßstab in Betracht kommenden analogen Massen umfassenden Beobachtung beruhe; in praxi ist diese Allheit der Beobachtung nur selten erreichbar, und die Skala ist durch die Ergebnisse einer je nach Lage der Dinge eingeschränkten Beobachtung gegeben. In der prinzipiellen Forderung auf Beobachtung der Allheit aber, in der das Einzelne mit seinen Eigenschaften aufgeht, liegt der

Digitized by Google

Merkmal aller von wissenschaftlicher Seite heute als statistisch angesprochenen Verfahren gerade im Vergleichszwecke liegt.

Als statistische Methode ergibt sich somit diejenige, die in der Vergleichung exakt zahlenmäßig erfaßter Tatsächlichkeiten zwecks Erkenntnis des quantitativ Wesentlichen besteht. In der Natur dieser Methode liegt es, daß sie lediglich Massen im Sinne Meitzens[1] als allein zählbare Mehrheiten zum Gegenstande hat; nicht aber ist sie in jedem Falle Beobachtung von Massen im Sinne von Mayrs[2], Westergaards[3] u. a., die von statistischer Methode nur da sprechen wollen, wo das Beobachtungsobjekt den Charakter der Massenhaftigkeit[4] trägt, und die damit den oben gekennzeichneten Fehler begehen, den Begriff der Methode im Anwendungsgebiete zu begrenzen.

In Wahrheit ist es theoretisch wie praktisch unerheblich, ob vermittels der Methode exakter Quantitäts-Erfassung und -Vergleichung das Wesentliche im Konstanten oder Variablen, im Individuellen oder Typischen zu ermitteln gesucht wird: Begrifflich insofern, als hier wie dort das, was nach Lexis'[5] zutreffender Bemerkung gerade das spezifisch Wissenschaftliche an der statistischen Aufgabe ist, — richtige Erkenntnis der für den vorliegenden Erkenntniszweck wirklich bedeutsamen Erscheinungen, Abgrenzung der einzelnen Gruppen nach den wirklich charakteristischen Merkmalen, Erhaltung des größtmöglichen konkreten Inhaltes für das resultierende Zahlenbild und (ist noch hinzuzusetzen) zweckmäßige Bildung analoger Massen zur Gewinnung des

grundlegende Gegensatz zu der das Einzelne als Beispiel des Allgemeinen behandelnden Induktion (vgl. Rümelin a. a. O.).

[1] a. a. O. S. 78.

[2] a. a. O. S. 1. ff.

[3] Theorie der Statistik, Jena 1890, S. 5. Westergaard sieht die Aufgabe der Statistik in der Wahrscheinlichkeitsberechnung, die allerdings zum Postulat der Massenhaftigkeit der Beobachtungsobjekte führen muß.

[4] Die in Anm. 3 auf S. 5 erwähnte Allheit, deren Umfang sich nach der Eigenart des mit Anwendung der statistischen Methode beabsichtigten Erkenntniszweckes bestimmt, stellt in zahlreichen Fällen keineswegs eine „Massenhaftigkeit" dar: darum sagt auch Lexis, dessen Anschauung vom Wesen der Statistik sich im übrigen nicht durchaus mit der hier vorgetragenen deckt, ebenso vorsichtig wie zutreffend: „Diese eigentümliche Untersuchungsmethode . . . setzt an sich nicht notwendig voraus, daß die Gesamtzahl der Beobachtungsobjekte eine große sei, daß es sich also um eine sogenannte (!) Massenbeobachtung handelt." (H.St.W., 2. Auflage, VI. Bd., S. 1007.)

[5] Art. „Statistik" im H.St.W., 2. Auflage, VI. Bd., Jena 1901, S. 1006.

Digitized by Google

Vergleichsmaßstabe[1] — in die Erscheinung tritt; sachlich insofern, als in der statistischen Praxis vielfach zahlenmäßige Vergleichszusammenstellungen *zustande kommen* lediglich zwecks Erkenntnis individueller Eigenschaften, danach aber ohne jede Abänderung der methodischen Grundlage *benutzt* werden zur Erkenntnis des Typischen[2].

Ob freilich das Interesse der *Wissenschaft* in beiden Fällen das gleiche ist, steht auf einem anderen Blatt. Die Frage löst sich aus dem in §§ 2 und 3 Auszuführenden.

Aus der vorausgegangenen Festlegung der Begriffe Gemeindefinanzen und Statistik ergibt sich nunmehr von selbst, daß die *Gemeindefinanzstatistik die Lehre von der Anwendung der statistischen Methode auf das Gemeindefinanzwesen* ist; die Grundbegriffe der statistischen Methode selbst setzt sie als bekannt voraus. Die Aufgabe ihrer praktischen Anwendung besteht in der Klarstellung der charakteristischen Gleichartigkeiten und Unterschiede in der Gestaltung des gemeindlichen Finanzwesens zwecks Erkenntnis des Wesentlichen in Entwicklung und Zustand des Gemeindefinanzwesens überhaupt oder bestimmter Teile davon.

Als praktisch angewandte Gemeindefinanzstatistik — einem unbedenklichen Sprachgebrauche folgend, wird diese im nachstehenden ebenfalls Gemeindefinanzstatistik schlechthin genannt werden — erscheinen somit auch verhältnismäßig einfache Zahlenoperationen aus der täglichen Praxis der Gemeindefinanzverwaltung, die von den Organen der letzteren selbst meist keineswegs als statistisch angesehen werden. Tatsächlich aber tragen auch die einfachsten, wenn nur exakt durchgeführten Vergleichszusammenstellungen und Verhältnisberechnungen im Finanzwesen alle Merkmale der statistischen Methode an sich, und die Erkenntnis dessen kann auf die bei derartigen Operationen anzuwendende Sorgfalt und auf die Brauchbarkeit der Ergebnisse nur förderlich einwirken, keineswegs aber fallen nun etwa *alle* exakt-zahlenmäßigen Erfassungen von Tatsachen des Gemeindefinanzwesens in das Gebiet der Gemeindefinanzstatistik. Alles reine Rechnen und alles Zählen ohne ausgesprochen statistischen Zweck ist keine Statistik, insbesondere z. B. nicht die

[1] Alles Forderungen, die nur erfüllt werden können, wenn der Statistiker nicht nur das Wesen der statistischen Methode, sondern auch sein Beobachtungsgebiet stofflich durchaus beherrscht; gerade in diesem doppelten Erfordernis ist die Seltenheit wirklich hervorragender Statistiker, die mit Gediegenheit des Wissens eine gewisse Universalität verbinden müssen, begründet.

[2] Vgl. *Prinz Albert* in der Eröffnungsrede zum Internationalen Statistischen Kongreß in London 1860: „Der Statistik ist es gleichgültig, welcher *Gebrauch* mit den von ihr beobachteten und zur Ziffer gebrachten Tatsachen gemacht wird."

Digitized by Google

Aufstellung des Etats, die Ablegung der Rechnung, die ziffernmäßige Erfassung von Steuerergebnissen u. dgl. an sich. Oft werden allerdings die Grenzen zwischen derartig rein rechnerischen Operationen und Statistik sich verwischen; grundsätzlich aber ist in jedem Falle die Entscheidung nach dem besonderen, die Eigenart der Methode bestimmenden Zwecke zu treffen. Keinesfalls anerkannt werden darf es daher, wenn Mischler[1], der hiermit jede derartige Unterscheidung fallen läßt, auch die „Verzeichnung von in der Masse auftretenden Erscheinungen und Tatsachen gemäß den Anforderungen konkreter Verwaltungsakte" als Statistik („Geschäftsstatistik") ansehen will und als solche ausdrücklich „Rechnungsausweise u. dgl., welche als Geschäftsstatistik zu qualifizieren sind, wie dies namentlich bei der Finanzverwaltung zutrifft", anführt. Solange der Inhalt dieser Aufzeichnungen nicht durch weitere Vornahmen dem statistischen Zweck erst nutzbar gemacht wird, haben wir es mit bloßen Aufzeichnungen zu tun, die ebensowenig statistisch sind, wie andere Zahlenmaterialien mehr. In der strikten Ablehnung dieses Mischlerschen Begriffs finde ich mich mit Seutemann[2], dessen neuerliche geistvolle Ausführungen über die Ziele der statistischen Vorgangs- und Zustandsbeobachtung im übrigen den Begriff der Statistik allzu willkürlich beengen, zusammen.

§ 2. Die Bedeutung der Gemeindefinanzstatistik.

Unter Gemeindefinanzstatistik hat man bis vor nicht allzu langer Zeit die Statistik lediglich der staatlichen Finanzen im Auge gehabt: so von Riecke in seinem bedeutsamen Bericht an die Permanente Kommission des Internationalen Statistischen Kongresses von 1876[3] und noch neuerdings von Heckel[4], der zwar als Objekt der Finanzstatistik das gesamte Zahlenmaterial der öffentlichen Wirtschaften bezeichnet, aber bei seinen weiteren Darlegungen über Methode und Technik durchweg nur die Staatsfinanzen im Auge hat. So lebhaft und berechtigt nun auch das allgemeine Interesse an der statistischen Erfassung gerade der staatlichen Finanzwirtschaft ist, so darf doch nicht unberücksichtigt gelassen werden, daß die gemeindliche Tätigkeit auf allen Gebieten der öffentlichen Fürsorge und damit die Summe

[1] Allgemeine Grundlagen der Verwaltungsstatistik, Stuttgart 1892. S. 15.

[2] Conrads Jahrbücher, III. F. 38. Bd., S. 1 ff.

[3] Die Internationale Finanzstatistik, ihre Ziele und Grenzen, Stuttgart 1876. — Auch in Haushofers, etwa der gleichen Zeit entstammenden Lehrbuche wird bei Behandlung der Finanzstatistik das Gemeindefinanzwesen auch mit keinem Worte erwähnt; anders Block-Scheel, a. a. O. S. 332.

[4] Art. „Finanzstatistik" im H.St.W., 3. Aufl., IV. Bd., Jena 1909, S. 267.

Digitized by Google

der darin nutzbar werdenden finanziellen Kräfte während der letzten Jahrzehnte namentlich in Deutschland ganz außerordentlich gestiegen ist, nicht minder auch, daß Staatsfinanzen und Gemeindefinanzen Glieder eines Organismus sind, die ineinander greifen und deren jedes das andere in Ziel und Betätigung maßgebend beeinflußt. Die Statistik der Gemeindefinanzen darf daher mit vollem Recht einen ebenbürtigen Platz neben der Statistik der Staatsfinanzen beanspruchen, dies umsomehr, als ihr Wirkungsgebiet allerdings enger begrenzt ist, zum Teil aber gerade darum in größerem Maße berufen ist, unmittelbar fruchtbar für Theorie und Praxis zu werden.

Die Gemeindefinanzstatistik hat zunächst erhebliche Bedeutung für die Wissenschaft; diese findet in ihr für einen wesentlichen Teil staatswissenschaftlicher Forschung die unentbehrlichen materiellen Unterlagen. Ohne Finanzstatistik, sagt von Riecke in seinem eben erwähnten Berichte mit Recht, hätten wir kaum eine Finanzwissenschaft[1]; gibt doch erst die positive, statistisch erfaßte Zahl einen Maßstab für die jeweilige Bedeutung sowohl für die Gesamtheit, wie für die Einzelheiten der kommunalen Finanzgebarung. Die Gemeindefinanzstatistik gewährt aber nicht allein der Finanzwissenschaft, sondern schlechthin jeder wissenschaftlichen Durchdringung der Gemeinde-, insbesondere der Städteverwaltung in ihren Beziehungen zur Volkswirtschaft, in ihren ökonomischen Zusammenhängen mit anderen gemeinwirtschaftlichen Organisationen, in ihrer Tätigkeit für das geistige, körperliche und wirtschaftliche Wohl der Allgemeinheit und der Gemeindeglieder unentbehrliche Grundlagen. Das Rückgrat jeder Verwaltungstätigkeit sind die Finanzen; wenn die Wissenschaft jene zum Gegenstand ihrer Betrachtungen machen will, kann sie der Untersuchung der finanziellen Verhältnisse nicht entraten, und diese wieder muß unfruchtbar bleiben, so lange nicht die Statistik die Symptome der finanzwirtschaftlichen Entwicklung und deren typische Entwicklungstendenzen aufdeckt und aufhellt.

Nicht minder wichtig aber ist die Gemeindefinanzstatistik für die Praxis, und zwar nach zwei Seiten hin. Einerseits hat an ihrer Ausbildung ohne Zweifel ein berechtigtes Interesse die Gesamtheit der Gemeindemitglieder, die den wesentlichsten Teil der zur Durchführung der ge-

[1] a. a. O. S. 2. — Vgl. auch Haushofer, a. a. O. S. 427 („Die Finanzwissenschaft arbeitet vollständig nach der statistischen Methode") und von Heckel, Lehrbuch der Finanzwissenschaft, I. Bd., Leipzig 1907, S. 7. Nach letzterem hat die Finanzwissenschaft zwei Aufgaben zu lösen, die in sich selbständig zusammen ein geschlossenes Ganzes bilden; während der zweite Aufgabenkreis praktisch-politischen Charakter hat, wird die erste grundlegende Aufgabe die „historisch-statistische" genannt.

Digitized by Google

meindlichen Aufgaben erforderlichen Mittel mittelbar oder unmittelbar aufbringen und als Gegenleistung eine Kontrolle über die Verwendung der öffentlichen Gelder verlangen dürfen[1], die ausreichend sein und — das liegt ja auch im Interesse der Verwaltung selbst — zu zutreffendem Urteile nur führen kann, wenn an die nackten Ziffern der Etats und Rechnungen der Maßstab exakt statistischer Vergleichung gelegt wird; ähnlichen Motiven entspringt das gemeindefinanzstatistische Interesse der den Gemeindeverwaltungen übergeordneten Behörden. Anders geartet dagegen ist das gemeindefinanzstatistische Interesse der Gemeindeverwaltungen selbst[2].

Der Gemeindeverwaltung ist eine exakt durchgebildete Finanzstatistik allerdings auch ein wertvolles Kontrollmittel, indem an ihrer Hand durch Vergleichungen aller Art kontrolliert werden kann, ob diese oder jene finanzielle Operation so ökonomisch verlaufen ist, wie nach Lage der Dinge zu erwarten; in erster Linie aber soll sie praktischen Verwaltungszwecken unmittelbar dienen. Ihre Verwendungsmöglichkeit nach dieser Richtung hin ist außerordentlich reich und überall dort vorhanden, wo es gilt, über finanzielle Tatsachen und Entwicklungsreihen praktisch nutzbare Urteile zu gewinnen. Einige Beispiele mögen das illustrieren[3].

Die Herstellung eines richtigen Verhältnisses zwischen Einnahmen und Ausgaben ist der Gemeindeverwaltung nur dann möglich, wenn sie sich die Lehren der Vergangenheit innerhalb desselben Bezirks und in den übrigen Gemeinden zunutze macht; diese Lehren vermittelt die Finanzstatistik. Bei den Einnahmen insbesondere kommt es z. B. darauf an, die verschiedenen Arten der Besteuerung in sachgemäßer Weise für die Erzielung des nötigen Bedarfs zu verwerten, die schwächeren Schultern nicht übermäßig zu belasten, die Abstufung und Steigerung in angemessenen Sätzen durchzuführen und unter Umständen, wenn eine neue Form der Besteuerung nach den Erfahrungen an anderen Orten sich als zweckmäßig erweist, zu dieser oder jener Neuerung überzugehen. Den besten Schutz vor störendem Experimentieren auf diesem schwierigen Gebiete bietet die Finanzstatistik, deren

[1] Zum Beispiel der Bedeutung solcher Kontrollbedürfnisse für den Ausbau spezieller Zweige der Gemeindefinanzstatistik vgl. die Ausführungen von Grotjahn, Krankenhauswesen und Heilstättenbewegung im Lichte der sozialen Hygiene, Leipzig 1908, S. 101.

[2] Vgl. hierzu von Frankenberg, Die Bedeutung der Statistik für die städtischen Verwaltungen; Archiv für Städtekunde, I. Jahrgang (1909) S. 103 ff. und Silbergleit, Statistik und städtische Verwaltung; Kommunale Rundschau, I. Jahrgang, Nr. 3 (1907).

[3] Vgl. von Frankenberg a. a. O.

Digitized by Google

Kunst ja gerade in der richtigen Auswahl der charakteristischen und damit für die Beurteilung maßgebenden Momente beruht. Jede Berechnung zukünftiger Einnahmen muß ebenfalls um so zutreffender sein, je sorgsamer nach statistischen Grundsätzen verfahren wird. So kommt es bei den Gemeindeanstalten darauf an, die Finanzpolitik so einzurichten, daß jene einerseits den gemeindlichen Haushalt gerade in der beabsichtigten Weise belasten oder entlasten, anderseits aber die Interessen der Allgemeinheit nicht durch Anwendung fehlerhafter Maximen gefährden; auch hier vermag den richtigen Weg nur die, alle in Betracht kommenden Verhältnisse an Ort und Stelle und anderorts sorgsam abwägende Statistik zu bieten; sie ist es nicht minder, an deren Hand allein die richtige Proportion zwischen den einzelnen Einnahme- und Ausgabepositionen zu erkennen und danach praktisch anzuwenden möglich ist. Kurz, überall im weit verzweigten Organismus der Gemeindeverwaltung wird die Entschließung über jede Maßnahme, die nur irgendwie in Wirkung oder Ursache mit den öffentlichen Finanzen verknüpft ist, um so zutreffender sein und die vielfach einander widerstreitenden Interessen um so harmonischer ausgleichen, je mehr man bestrebt ist, Einnahmen und Ausgaben, Vermögen und Schulden nicht nur korrekt aufzuzeichnen, sondern frühere und gegenwärtige, eigene und fremde Finanztätigkeit und Finanzzustände statistisch zu erfassen und die Ergebnisse dieser Statistik praktisch nutzbar zu machen. Mehr noch vielleicht als für andere öffentlichen Finanzwirtschaften, die weniger in eigenen Einnahmen und Ausgaben wurzeln als gerade die Gemeindefinanzwirtschaft, trifft daher für diese das oft zitierte Wort zu: „La Statistique est le budget de choses et sans budget point de salut public".

Aber diese Aufzählung wäre unvollständig, wollte man nicht auch daran erinnern, was die Gemeindefinanzstatistik auch für die Verwaltungspolitik des Staates bedeutet[1]. Gemeindeverfassungs- und Steuerreformen vor allem sind angesichts der heutigen komplizierten Verhältnisse des wirtschaftlichen und staatlichen Lebens nichts mehr als nur ein Sprung ins Dunkle ohne die Heranziehung der Gemeindefinanzstatistik, die zeigt, wie es einerseits um die finanzielle Lage der Gemeinden an sich, anderseits um die finanzielle Belastung der Bevölkerung von dieser Seite her steht. Aus der Geschichte der deutschen Gemeindefinanzstatistik, wie sie Teil II dieser Arbeit zu bieten versucht, wird hervorgehen, wie oft gerade derartige politische Gesichtspunkte Anlaß zu gemeindefinanzstatistischen Ver-

[1] Vgl. Hatschek, Der Haushalt der größten österreichischen Städtegemeinden. Statistische Monatsschrift, Jahrg. X (1884), S. 333.

Digitized by Google

suchen gegeben haben. Wo diese aber zu keinem nennenswerten Erfolge geführt haben, wird heute der Mangel von Regierung wie Parlament stets gleich unliebsam wie schmerzlich empfunden.

§ 3. Die Schwierigkeiten der Gemeindefinanzstatistik.

Wenn man unter Verwaltungsstatistik diejenige Statistik versteht, deren Trägerin in erster Linie nicht die private Forschung, sondern die öffentliche Verwaltung ist, so ist die Gemeindefinanzstatistik eine solche durchaus. Wird doch ihr Urmaterial gebildet aus den Einzeltatsachen der öffentlichen Finanzverwaltung, und diese können selbstverständlich statistisch nur nutzbar gemacht werden entweder durch die Finanzverwaltungen selbst oder doch mit ihrer gewollten oder ungewollten Unterstützung. Wenn es nun auch wahr ist, daß heute zwischen Verwaltungsstatistik und wissenschaftlicher Statistik, d. h. der im Dienste der Wissenschaft[1] stehenden Statistik, ein Gegensatz nicht mehr besteht[2], so ist es doch anderseits zweifellos, daß viele Anwendungsfälle der statistischen Methode innerhalb der Verwaltungen ohne wissenschaftliches Interesse sind. Die einwandfreiesten statistischen Aufstellungen, mit denen etwa der Stadtkämmerer sich ein Bild von dem ihm unterstellten Finanzwesen zu machen sucht, haben z. B. keinerlei wissenschaftliches Interesse, so lange sie lediglich zu einer Erkenntnis, die mit ihren erreichten Zwecken verschwindet und nicht als dauernde Errungenschaften dem sich stets erweiternden Ausbau des systematischen Wissens dient, verhelfen.

Die Aufgabe der Wissenschaft beschränkt sich daher nicht etwa darauf, als Dienerin der Verwaltungspraxis dieser wissenschaftlich durchgearbeitete Methoden zur Verfügung zu stellen, sondern geht — und diese Aufgabe tritt, wie für jede Lehre von der Anwendung der statistischen Methode auf besondere Stoffgebiete, so auch für die Gemeindefinanzstatistik

[1] Korrekter wäre es wohl, die wissenschaftlichen Zwecken dienende Statistik Wissenschaftsstatistik zu nennen, denn, streng genommen ist auch die Verwaltungsstatistik „wissenschaftliche" Statistik, da das Wissenschaftliche nach § 1 dem Begriffe der Statistik immanent ist. Wenn trotzdem statt des schwerfälligen Wortes „Wissenschaftsstatistik" die Bezeichnung „Wissenschaftliche Statistik" als Gegensatz zu „Verwaltungsstatistik" gewählt worden ist, so liegen dem lediglich Rücksichten auf Wohlklang und Gewohnheit zugrunde.

[2] Vgl. hierzu die Ausführungen von Inama-Sternegg in seinem Aufsatz über Statistik (a. a. O. S. 229 ff.), wo in zutreffender Weise auch die Grenzen für die Wirksamkeit der Statistik in Fragen der öffentlichen Verwaltung bezeichnet werden.

Digitized by Google

völlig in den Vordergrund — vielmehr auch dahin, zu wirken, daß diese Methoden in einer Weise angewandt werden, die dem Fortschritte der in Betracht kommenden Realwissenschaften, soweit irgend möglich, zugute kommt.

Auf allen Gebieten der Verwaltungsstatistik wird dies um so eher der Fall sein, je mehr die verwaltungsstatistische Arbeit auf breiter wissenschaftlicher Grundlage vor sich geht, je mehr sie aus einer geheimen Statistik eine öffentliche wird[1], je mehr schließlich Ausbau und Grundlage derartig werden, daß über das Lokale, Zufällige hinaus das Typische, Allgemeingültige in Stand und Entwicklung zu erkennen ist. Die höchste Stufe der Gemeindefinanzstatistik stellt daher die interlokale (falls über die staatlichen Grenzen hinausgehend: internationale), oder, wie man sie (nicht ganz zutreffend) zu nennen pflegt, vergleichende Gemeindefinanzstatistik dar, sei es nun, daß sie ein Momentbild bietet oder die historische Entwicklung darzustellen trachtet; alle übrigen gemeindefinanzstatistischen Arbeiten bilden nur Vorstufen zu diesem Ziele. Insbesondere trifft dies auf die mannigfachen und mühevollen Untersuchungen zu, die neuerdings in der historischen Darstellung der finanziellen Entwicklung einzelner Gemeinden geliefert worden sind; für die Verwaltungspraxis haben sie jede für sich selbständigen Wert, für die Wissenschaft nur, soweit ihre Ergebnisse zur Erkenntnis der allgemeinen Zusammenhänge und Entwicklungsreihen führen.

Das Problem der Gemeindefinanzstatistik geht also dahin, daß in der Behandlung des gemeindefinanzstatistischen Materials die verwaltungstechnischen Gesichtspunkte durch verwaltungswissenschaftliche, wenn nicht ersetzt, so doch in immer steigendem Maße ergänzt[2] und damit teils durch die Kommunalverwaltungen selbst, teils unter ihrer wesentlichen Mit-

[1] „Aus dem Prinzipe des Konstitutionalismus der Verfassung, dann aus dem intensiven Interesse der Allgemeinheit ergibt sich die Forderung nach unbedingter Öffentlichkeit der gesamten Verwaltungsstatistik, insofern sie eben zur Information zu dienen hat. Die Öffentlichkeit bezieht sich daher auf die Resultate und dann allenfalls auf den methodischen und technischen Weg . . ." (Mischler a. a. O. S. 36). Zu dem „allenfalls" ist anzumerken, daß die Publikation verwaltungsstatistischer Ergebnisse für die Wissenschaft, die sie verwerten soll, ohne Mitteilung des Weges, auf dem sie gewonnen wurden, nur sehr geringen Wert hat, da es schlechthin unwissenschaftlich ist, statistische Ergebnisse irgendwelcher Art und Herkunft ohne vorherige kritische Durchforschung ihres Werdegangs zur Grundlage von Untersuchungen und Folgerungen zu machen.

[2] (Seutemann), Die deutsche Städtestatistik (Ergänzungsheft zum Allgemeinen Statistischen Archiv), Tübingen 1903, S. 112.

Digitized by Google

wirkung Unterlagen geschaffen werden, auf denen die freie wissenschaftliche Forschung weiter bauen kann.

Dieses Problem hat um so eher Aussicht auf Lösung, je schärfer die Schwierigkeiten, die sich ihr entgegenstellen, ins Auge gefaßt werden; ergeben sich doch daraus die Richtlinien des wissenschaftlichen Strebens. Diese Schwierigkeiten sind sowohl in der materiellen wie in der formellen Eigenart des gemeindefinanzstatistischen Urmaterials begründet.

Die materiellen Schwierigkeiten führen zu einer wesentlichen Beschränkung der gemeindefinanzstatistischen Ziele von vornherein.

Jede vergleichende Statistik beruht auf der Gegenüberstellung analoger, d. h. solcher Massen, die im Sinne der besonderen Aufgabe gleiche Merkmale aufweisen; zur statistischen Kunst gehört es zum ersten, zu erkennen, welche Massen im einzelnen als analog angesehen und verglichen werden können[1], zum anderen aber, auf Grund solcher Erkenntnis in jedem Falle möglichst zahlreiche analoge Massen in den Kreis der statistischen Beobachtung zu ziehen, denn je weiter dieser ist, um so breitere und darum zuverlässigere Ergebnisse verbürgt die sich darauf aufbauende Forschung. Der Ausdehnung des Beobachtungskreises sind aber natürliche Grenzen dadurch gezogen, daß er unter sonst gleichen Verhältnissen um so enger sein muß, je mehr einerseits die Vergleichung ins einzelne geht und damit von den Beobachtungsobjekten eine wachsende Zahl übereinstimmender Merkmale verlangt, und je mehr anderseits sich analogiestörende Einflüsse geltend machen, d. h. Einflüsse, die auf Differenzierung der Beobachtungsobjekte hindrängen.

Bei der Gemeindefinanzstatistik kommt beides zusammen, um die Vergleichsmöglichkeiten einzuschränken. Wenn einst Czoernig[2] auf der Wiener Session des Internationalen Statistischen Kongresses meinte, es sei zu einer „vergleichenden offiziellen Statistik" zunächst nur erforderlich, daß die „großen Faktoren der Einnahmen und Ausgaben sowie des eventuellen Schuldenstandes nach übereinstimmenden Grundsätzen in gleichartiger Weise aufgezeichnet und in eine Übersicht gebracht werden", so hatte er Unrecht, mag man die vergleichende Finanzstatistik nun der Staaten oder der Städte ins Auge fassen. Gerade die Gegenüberstellung lediglich der „großen Faktoren" Einnahmen, Ausgaben, Vermögen und Schulden ist auf beiden Gebieten von jeher eine nie versiegende Quelle des Mißverstehens und des Mißbrauchs gewesen; einige Beispiele mögen das illustrieren. Die Vergleichung

[1] Vgl. Meitzen a. a. O. S. 100, 101.
[2] Vgl. von Rieckе a. a. O. S. 69.

Digitized by Google

der Einnahmen mehrerer Gemeinden besagt so gut wie nichts und öffnet fehlerhaften Schlüssen Tor und Tür, solange nicht feststeht, welcher Art die Einnahmen hier und dort sind; bedeutet doch z. B. die Einnahmesumme einer Gemeinde, die ihre sämtlichen Bedürfnisse aus den Erträgnissen eines eigenen Grundvermögens oder gemeindlicher Betriebe deckt, volkswirtschaftlich etwas ganz anderes, als die entsprechenden Ziffern einer zweiten, deren ganze finanzielle Kraft auf der Ergiebigkeit der gemeindlichen Steuerquellen beruht. Ebenso ist ein Immobiliarvermögen, das im wesentlichen aus Verwaltungsgebäuden besteht, von Grund aus verschieden von einem anderen, das zum guten Teil aus gegenwärtigem oder zukünftigem Baulande besteht. Die vielfach irrigen Meinungen endlich, die über die Verschuldung der Städte verbreitet sind und auch von durchaus ernst zu nehmender Seite oft genug geäußert werden, sind nicht zum wenigsten gerade darauf zurückzuführen, daß man die gemeindlichen Schuldbeträge häufig lediglich in ihren Summen einander gegenüberstellt oder zusammenfaßt, ohne daß die grundlegenden Untersuchungen über Art und Verwendung der Anleihebeträge angestellt werden. Aus alledem ergibt sich, daß die Gemeindefinanzstatistik ihrem ganzen Wesen nach vor vielen anderen Zweigen statistischer Forschung auf Spezialisierung, auf ein weitgehendes Hineinsteigen gerade in die „tieferen Gründe der Spezialstatistik" drängt.

Daß aber dem so ist, hängt in erster Linie damit zusammen, daß es sich bei der gemeindefinanzstatistischen Arbeit nicht um die Bearbeitung etwa natürlicher Vorkommnisse und Tatsachen handelt, deren Gestaltung ganz oder doch vorwiegend unabhängig ist von dem reglementierenden Willen des Menschen, wie er seinen Ausdruck in der Wirksamkeit von Gesetzgebung und Verwaltung findet. Geburten, Sterbefälle und Erkrankungen (weit weniger Eheschließungen), Alters-, Geschlechts- und Berufsgliederung, Viehhaltung und Anbau, Produktion und Handel, all dies sind Materien, deren örtlich und national auseinandergehende Nomenklatur Schwierigkeiten bereiten kann, die aber begrifflich auf der ganzen Erde das Gleiche darstellen, deren Vergleichungsmöglichkeit daher Grenzen lediglich in der Ausgestaltung der statistischen Technik findet. Der begriffliche Inhalt der Gemeindefinanzen dagegen ist ein durchaus schwankender, denn er ist das Produkt einer fast in jedem Staate, je nach Ausmaß wie Art der einerseits den Gemeinden zugewiesenen, anderseits dem Staate vorbehaltenen Beteiligung an der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben verschiedenen[1]

[1] Vgl. von Heckel, Lehrbuch S. 35 und im H.St.W. a. a. O. S. 268. — von Kaufmann, Die Kommunalfinanzen, II. Bd., Leipzig 1906, S. 503 ff.

Digitized by Google

Gesetzgebung und Verwaltungspraxis und der Ausfluß eines eigentümlichen nationalen und oft provinzialen Lebens, das, wie schon von Czoernig bei der oben erwähnten Gelegenheit mit Nachdruck hervorhob, in Anbetracht der gemeindlichen Finanzgebarung weit größere Differenzierungen schafft als hinsichtlich der staatlichen. Gerade diese Differenzierung aber — das braucht an dieser Stelle durch besondere Hinweise auf die gemeinderechtlichen Verschiedenheiten der einzelnen Staaten wohl nicht noch besonders erhärtet zu werden — bewirkt, daß eine über die staatlichen Grenzen hinausgreifende Gemeindefinanzstatistik selbst theoretisch nur in sehr beschränktem Maße zulässig ist und Nutzen verheißt, namentlich, sofern sie selbständigen Wert besitzen und nicht lediglich einer internationalen Statistik der Staatsfinanzen zur nebensächlichen Ergänzung dienen soll. Praktisch aber scheitert die Idee einer internationalen Gemeindefinanzstatistik, die mehr als nur eine monographische Studie über die Finanzverhältnisse einer kleineren Anzahl in besonderem Maße zum Vergleich herausfordernder verschiedenstaatlicher Gemeinden[1] sein will, daran, daß sie wie jede andere internationale Statistik sich kaum anders als auf der Grundlage entsprechender, erst für die Einzelstaaten organisierter statistischer Aufnahmen herstellen läßt[2]. Das hat auch Körösis[3] vielgenannter Versuch, der zwar sehr interessant war, für die Förderung des gemeindefinanzstatistischen Problems aber doch lediglich als eine „das Terrain sondierende Probebohrung"[4] Bedeutung besitzt, zur Genüge erwiesen. Beschränkung in der Behandlung des gemeindefinanzstatistischen Problems zunächst auf die nationalen, d. h. im vorliegenden Falle die deutschen Verhältnisse[5], ist darum, wenn greifbare Ergebnisse gewonnen

[1] Der wissenschaftliche Sprachgebrauch, der auf der Idee der typischen, nicht der individuellen Erkenntnis beruht, pflegt derartige Studien, deren beste wohl noch heute Rowes Buch über die Gemeindefinanzen von Berlin und Paris ist, auch nur selten unter dem Begriffe der „Internationalen Gemeindefinanzstatistik", der damit das Charakteristische des Umfänglichen verliehen wird, zu verstehen. — von Kaufmann z. B. definiert ausdrücklich (Die Kommunalfinanzen, I. Bd., Leipzig 1906, S. 255) die internationale Statistik als eine „die betreffenden einzelnen Staaten als Gesamtheiten umfassenden Statistik."

[2] von Kaufmann, ebenda.

[3] von Kaufmann, ebenda.

[4] von Kaufmann, ebenda. — Vgl. auch von Mayrs Urteil (Allgemeines Statistisches Archiv, I. Bd., S. 717). „Der Hauptwert dieser Statistik liegt mehr in den Fragen, welche sie anregt, als in der Beschaffenheit der Antworten, welche sie gibt."

[5] Das deutsche Gemeindefinanzwesen und nicht das preußische oder dasjenige eines anderen Bundesstaates wird als Objekt der zuvörderst anzustrebenden Finanz-

Digitized by Google

werden sollen, vorderhand unerläßlich — umsomehr, als auch mit dieser Beschränkung sich der Schwierigkeiten genug bieten. Sie liegen vorwiegend nach der formalen Seite hin.

Jede statistische Operation besteht aus einer Reihe von Vornahmen, deren Unterbau die methodische Zählung des Urmaterials, der Zählungseinheiten bildet. Von der Korrektheit ihrer Durchführung hängt der Wert der statistischen Operation wesentlich ab. Ist sie mangelhaft, so ist der Unwert aller weiteren Vornahmen entschieden; die statistische Kunst besteht hier in der richtigen Auswahl, Abgrenzung und Zusammenfassung der durch die besondere Aufgabe bestimmten Zähleinheiten.

Je nachdem nun die statistische Beobachtung bis zur Zählungseinheit selbst vordringt oder aber erst einsetzt, wenn letztere bereits in einer Mehrheit untergegangen ist, scheidet sich nach von Mayrs glücklichem Ausdruck[1] die Statistik in eine primäre und in eine sekundäre. Theoretisch mag man beide Arten der Statistik gleich bewerten, denn die Übernahme des anderweitig gesammelten Materials in den Bereich der Statistik hat die Voraussetzung oder soll sie wenigstens haben, daß die Einrichtung der aus anderen als statistischen Gründen bereits vorliegenden Beobachtung die Bedingungen jener erfüllt. Praktisch aber liegt ein wesentlicher Unterschied darin, daß die sekundäre Statistik in der notwendigen nachträglichen Kontrolle über das Zustandekommen der bereits vorhandenen Zählergebnisse ein schwerwiegendes Sondermoment des Irrtums erhält, da gerade diese Kontrolle die höchsten Anforderungen an die Gewissenhaftigkeit, Sachkenntnis und, wenn sie nicht bis zum letzten Punkt einwandfrei durchgeführt werden kann, nicht selten an die Entsagungsfähigkeit des Statistikers stellt.

Je höher aber diese Anforderungen sind, um so größer ist die Gefahr des Mißbrauchs durch Unvorsichtige und Gewissenlose, und um so bedenklicher dieser, je intensiver das Interesse der Allgemeinheit für das in Frage kommende Gebiet der statistischen Beobachtung ist. Gleichzeitig nehmen auch

---

statistik auch in dieser Schrift ins Auge gefaßt, einmal, weil Reich, Bundesstaaten und Kommunalkörperschaften in Deutschland einen einheitlichen in sich geschlossenen Organismus darstellen und zum zweiten, weil die ganze Tendenz der deutschen Kommunalpolitik und der kommunalen Entwicklung gerade auf eine Betonung der den Gemeinden in den verschiedenen Bundesstaaten gemeinsamen Aufgaben und auf ein Abschleifen der einzelstaatlichen Unterschiede hinzielt; auch die Wissenschaft wendet dementsprechend in erster Linie ihre Interessen nicht dem einzelstaatlichen, sondern dem deutschen Städtewesen als einer historischen und tatsächlichen, wirtschaftlichen und rechtlichen Gesamtheit zu.

[1] Statistik und Gesellschaftslehre, I. Bd., S. 43 ff.

Digitized by Google

die Schwierigkeiten zu, die sich der Kritik bieten; je mehr es sich um sekundäre Statistik handelt, um so weniger leicht ist es, Zifferreihen unter Zerlegung in ihre Elemente auf Wert oder Unwert zu prüfen.

Alles dieses trifft auf die Gemeindefinanzstatistik in ihrem heutigen Stand in besonderem Maße zu; sie trägt ganz vorwiegend sekundären Charakter.

Während auf anderen Gebieten der Verwaltungsstatistik, wie in wesentlichen Teilen der Bevölkerungs- und sozialen Statistik, die ziffermäßige Erfassung des Urmaterials erst aus dem statistischen Zweck geboren und darum von vornherein unter dessen Gesichtswinkel gestellt worden ist, ist die ziffermäßige Erfassung und Darstellung der finanziellen Tatsachen in den Gemeindeverwaltungen fast so alt, wie diese selbst. In jahrhundertelanger Entwicklung hat das praktische Verwaltungsbedürfnis, Finanzpläne aufzustellen, Einnahmen und Ausgaben, Vermögen und Schulden zu registrieren, Zählmethoden und Darstellungsformen erwachsen lassen, denen der statistische Zweck zunächst unbekannt war. Wenn dieser nun heute sein Recht auf Berücksichtigung geltend macht, so muß er sich entweder jenen vorhandenen Methoden und Formen anschließen, oder trachten, sie durch andere zu ersetzen. Die Entscheidung, ob der eine oder andere Weg einzuschlagen ist, kann nur an der Hand kritischer Betrachtung der bei den Gemeindeverwaltungen für ihre unmittelbar praktischen Zwecke gebräuchlichen Finanzzählungen und -darstellungen getroffen werden; sie wird um so tiefer greifen müssen, je mehr das Interesse der Wissenschaft betont wird.

Diesem Interesse der Wissenschaft aber, das, wie soeben ausgeführt, nach Vergleichung und Zusammenfassung kommunaler Finanzwirtschaften in möglichst großer und möglichst vollständiger[1] Zahl hinzielt, steht die Tatsache gegenüber, daß es sich nicht um eine der Praxis entsprungene formale Organisation des Gemeindehaushalts handelt, sondern daß jene jahrhundertelange Entwicklung nicht nur in den verschiedenen Staaten, sondern auch innerhalb der Gebiete mit einheitlicher kommunaler Verfassung und in Gemeinden mit einheitlichen materiellen Grundlagen zu weit auseinandergehenden Ergebnissen geführt hat. Solange höhere statistische Gesichtspunkte nicht zur Geltung kommen, oder, solange nicht aus anderen Motiven seitens des Staates einheitliche Vorschriften über die formelle Führung des Haushaltes durch die Organe der Selbstverwaltung erlassen worden sind — das ist (vgl. §§ 5 ff.) noch immer in sehr geringem Maße

[1] Der Umfang dieser Vollständigkeit richtet sich je nach dem besonderen Zweck der Untersuchung (Vgl. Anm. 3 auf S. 5 dieser Arbeit).

Digitized by Google

und wo geschehen, nicht in durchaus glücklicher Weise der Fall — ist es nur natürlich, daß örtliche Gewohnheiten und örtliche Bedürfnisse, oft auch mißverstandene Bedürfnisse und in durchaus unzweckmäßiger Weise[1] die Art der Finanzzählung und Finanzdarstellung in den einzelnen Gemeinden bestimmen. Welche Schwierigkeiten gerade hieraus der vergleichenden Statistik entstehen, wird aus den entsprechenden Beispielen im dritten Teile dieser Arbeit zur Genüge erhellen.

Mit dem Wunsch aber, im Interesse des statistischen Zwecks in der formellen Gemeindefinanzverwaltung statt der individuellen Gesichtspunkte allgemeinere zur Geltung zu bringen und wenigstens die hauptsächlichsten gemeindlichen Finanzdarstellungen im Bereiche desselben Staatsganzen unter Beseitigung der angedeuteten Buntscheckigkeit in möglichst einheitliche Formen zu bringen, ergibt sich ein wesentlicher Widerstreit berechtigter Interessen dadurch, daß es für die Praxis der Gemeindeverwaltungen wiederum von unbestreitbarem Werte ist, die Etats und Rechnungsabschlüsse, Vermögens- und Schuldennachweisungen lokal auszugestalten und in einer Weise zu handhaben, daß Vergleiche mit früheren Jahren und Jahrzehnten stets möglich bleiben und daß sie dem Wunsch und Fassungsvermögen gerade der an Ort und Stelle mitwirkenden Personen und Organe entsprechen.

Diese Sachlage ist für die Beurteilung des finanzwirtschaftlichen Problems von besonderer Bedeutung und gewinnt ganz erheblich an Schwierigkeit noch dadurch, daß gerade in Anschauung des gemeindefinanzstatistischen Materials sich oft unter gleichen Worten verschiedener Inhalt, unter scheinbarer Analogie völlige Unvergleichbarkeit birgt. Aus dem zweiten Teil wird zur Genüge hervorgehen, daß auch die elementarsten Wortbegriffe des Gemeindefinanzwesens, wie Einnahmen, Ausgaben, Vermögen und Schulden, keineswegs eindeutig, sondern von der einen Seite in diesem, von der anderen in jenem Sinne gebraucht werden. Darin ist einer der hauptsächlichsten Gründe für die Pseudostatistik zu suchen, die gerade auf unserem Gebiet und namentlich in der Tagespresse Blüten treibt und ohne tiefere Sachkenntnis und ohne Kritikvermögen gleiche Worte auch als gleichinhaltlich betrachtet. In der Schaffung einer unzweideutigen Nomenklatur ergibt sich demnach wie für die Staatsfinanzstatistik (vgl. die Beschlüsse des Pariser Internationalen Statistischen Kongresses von 1855 und der Wiener Session von 1857), so auch für die Gemeindefinanzstatistik in ihrer gesamten Ausdehnung eine als grundlegend wichtige Aufgabe.

[1] Vgl. Mischler, Der öffentliche Haushalt der Landgemeinden in Österreich. Statistische Monatsschrift, Jahrgang XIV (1888), S. 379 (381).

Digitized by Google

Aber das Gelingen jeder gemeindefinanzstatistischen Arbeit hängt ganz wesentlich noch von einem weiteren Moment ab, von der subjektiven Stellungnahme der in Betracht kommenden Gemeindeverwaltungen, entsprechend dem, was oben über ihren spezifisch verwaltungsstatistischen Charakter gesagt worden ist. Und auch hier liegen die Dinge gerade für die wissenschaftlichen Zwecken dienende Gemeindefinanzstatistik besonders ungünstig. Während in Ansehung der Bevölkerungsverhältnisse, die auch in diesem Punkte wieder den ausgeprägtesten Gegensatz zum Finanzwesen darstellen, die Scheu vor der alles Sein und Werden nach Möglichkeit und im Sinn unbestechlicher Wahrheitsliebe beleuchtenden Statistik längst überwunden ist und wie die Staats- so auch die Gemeindeverwaltungen davon überzeugt sind, daß die statistische Arbeit auf diesem Gebiete und die sich daran anschließende wissenschaftliche Forschung ihnen erheblichen Nutzen, die Bekanntgabe der Ergebnisse an die breiteste Öffentlichkeit aber keinerlei Schaden bringt, wird da, wo es sich um finanzielle Dinge handelt, die Hilfe der Statistik zwar wohl von jeder Staats- und Kommunalverwaltung für ihre speziellen Verwaltungszwecke gern in Anspruch genommen, anderseits aber und nur zu oft besonderer Wert darauf gelegt, daß die eigene Finanzgebarung möglichst wenig zum Gegenstand einer Klarstellung durch Forschung und Vergleichung vor der wissenschaftlichen und allgemeinen Öffentlichkeit gemacht werde. Dieser Standpunkt des Privatmanns, der seine wahre finanzielle Lage ängstlich der Öffentlichkeit zu verbergen sucht, findet in den Gemeindeverwaltungen noch heute zahlreiche Freunde[1].

[1] Wie weit diese Scheu geht, hat der Verfasser selbst bei zwei unlängst angestellten Ermittelungen erfahren. Eine Beantwortung der in § 28 erwähnten Umfrage wegen der in den einzelnen Städten zur Bewertung des städtischen Immobiliarvermögens üblichen Methoden wurde von der Verwaltung einer größeren Stadt aus grundsätzlichen Bedenken abgelehnt, und gelegentlich der auf Seite 114 ff. herangezogenen Erhebung über das Anleihewesen der größeren deutschen Städte von 1908, die den Zwecken des Deutschen Städtetages und der Förderung eines doch für alle Gemeinden höchst wichtigen Gegenstandes (Reform der Kreditbefriedigung) wesentlich zu dienen bestimmt war, konnte eine Stadtverwaltung überhaupt nicht dazu veranlaßt werden, das erforderliche Zahlenmaterial zu bieten, während eine ganze Reihe anderer Städte auch auf mehrfache Ersuchen wenigstens die verlangten Mitteilungen über den Begebungskurs ihrer Anleihen, wie über die Art der Begebung, stillschweigend verweigert haben und dies, trotzdem die Bearbeitung nicht die einzelnen Städte darstellen, sondern in Städtegruppen zusammenfassen sollte (vgl. Mitteilungen der Zentralstelle des Deutschen Städtetages, I. Bd., Heft 13/14, besonders Sp. 403 bis 405).

Digitized by Google

Die Gründe dieses Verhaltens sind sehr verschiedenartiger Natur und zweifellos häufig nicht ohne Belang; ganz wesentlich ist es sicherlich durch die immer wieder zu brandmarkende Leichtfertigkeit, mit der oft angeblich gemeindefinanzstatistische Daten in die Öffentlichkeit geworfen werden, gefördert worden; auch der wirtschaftliche und politische Konkurrenzkampf, der sich heute zwischen verschiedenen Städten und Städtegruppen vollzieht, mag häufig die Unlust zur vergleichenden Gemeindefinanzstatistik, die vielleicht nicht immer zu Gunsten der eigenen Verhältnisse spricht, vermehrt haben; schließlich leiden die von privater Seite ausgehenden Versuche zur praktischen Förderung des Problems noch besonders darunter, daß gerade in den letzten Jahren zahlreiche, nicht durchaus berufene Kräfte die Konjunktur des öffentlichen Interesses ausnutzen und sich der vergleichenden Gemeindestatistik zuwenden zu sollen geglaubt und in Verfolg dessen namentlich die städtischen Verwaltungen mit Ersuchen um Auskünfte und Fragebogenausfüllungen geradezu überschüttet haben, so daß bei diesen und besonders bei den kleineren unter ihnen, die infolge der geringen Spezialisierung der Beamtenschaft noch weniger als die größeren immer die Spreu vom Weizen zu scheiden vermögen, ein wachsendes, nur zu begreifliches Mißtrauen auch durchaus fördernswerten Bestrebungen gegenüber sich geltend macht.

Diese im einzelnen schwer meß- und nachweisbaren, als Gesamtheit aber jedem, der sich mit gemeindefinanzstatistischen Fragen nicht nur theoretisch, sondern auch praktisch beschäftigt, auf Schritt und Tritt bemerkbaren Stimmungen, sind zu tief eingewurzelt, als daß sie von heute auf morgen zu beheben wären, wenn auch der Gang der Entwicklung wohl ohne Zweifel dahin geht, das Prinzip der Öffentlichkeit auch hinsichtlich der gemeindlichen Finanzstatistik immer mehr zur Geltung zu bringen. Andererseits aber wird man sich zu vergegenwärtigen haben, daß ihre Behebung, wenn auch nur allmählich möglich, so doch eine unerläßliche Vorbedingung für den gedeihlichen Ausbau der Gemeindefinanzstatistik bildet.

Aber selbst, wenn der „Wille zur Gemeindefinanzstatistik", den auch der Dresdener Oberbürgermeister Beutler[1] im Kreise der deutschen Städtestatistiker als eine conditio sine qua non, die keineswegs schon durchaus erfüllt sei, bezeichnete, vorhanden wäre, so würden damit doch noch nicht alle Schwierigkeiten, die aus der individuellen Eigenart der einzelnen Selbstverwaltungsorgane entstehen, beseitigt sein. Außer mit der Unwilligkeit muß auch mit der Unfähigkeit zahlreicher kleinerer Gemeinde-

[1] Protokoll der XVII. Konferenz Deutscher Städtestatistiker, Dresden 1903, S. 16.

Digitized by Google

verwaltungsorgane, ihre Rechnungen übersichtlich und korrekt zu führen und danach die verlangten Nachweisungen richtig beibringen zu können, gerechnet werden. Namentlich wenn die Gemeindefinanzstatistik auch nur ein wenig ins Detail bringen will, erfordert die sachgemäße Unterbringung der Tatsachen unter die verschiedenen Abteilungen bereits eine solche Gewandtheit, daß sie sich oft genug nicht einmal in mittleren Städten findet, geschweige denn auf dem platten Lande[1]; das ist um so bedenklicher, als gerade das platte Land noch spezielle sachliche Schwierigkeiten — wie z. B. in noch vorhandenen Systemen der Naturalleistungen, deren richtige Abschätzung schwierig ist[2] — bietet.

Die Beachtung dieser Tatsachen und die praktische Erwägung, daß es notwendig ist, erst für die günstiger liegenden Verhältnisse die notwendigen Grundlagen zu schaffen, ehe man versucht, auch in die ungünstigeren einzudringen — nicht etwa aus Rücksicht auf die wirtschaftlichen Unterschiede zwischen größeren und kleineren Gemeinden[3] — zwingt dazu, sich zuvörderst wiederum zu bescheiden und die Untersuchung über die Möglichkeit einer umfassenden Gemeindefinanzstatistik in erster Linie, zunächst vielleicht sogar ausschließlich, lediglich den Verhältnissen der *größeren Gemeinden* anzupassen. Sind für sie erst Normen gewonnen, ist deren Anwendung auf die kleinen Gemeinden eine nicht allzu schwere cura posterior.

Wird die gemeindefinanzstatistische Aufgabe damit zunächst räumlich beengt, so ist sie dafür *zeitlich auszudehnen*. Zur Erfassung des *Finanzzustandes* der Gemeinden mögen freilich Stichproben für die Einheit des Rechnungsjahres genügen, wenn sie auch zwecks Erkenntnis der Entwicklungstendenzen möglichst regelmäßig wiederholt werden müssen; in Ansehung der *Finanztätigkeit* aber, d. h. also der Einnahme- und Ausgabegebarung läuft die Erhebung eines einzelnen bestimmten Jahres stets Gefahr, in ihren Ergebnissen zufälligen, schnell vorübergehenden Ein-

[1] Vgl. *Mischler* a. a. O. S. 382.

[2] Vgl. dazu S. 148 dieser Arbeit.

[3] Die Kommission für Finanzstatistik der Vorstände der Statistischen Ämter deutscher Städte freilich bezeichnete auf der Dresdener Konferenz der Städtestatistiker a. a. O. (S. 48) als besondere *Erschwerung* der Vergleichbarkeit gemeindefinanzstatistischer Daten u. a. „die mannigfachen auf lokalen Eigentümlichkeiten beruhenden Unterschiede in der Tätigkeit der einzelnen Städte auf wichtigen Gebieten des öffentlichen Lebens". In der Debatte wurde (von Oberbürgermeister *Beutler*-Dresden) dem mit Recht entgegengehalten, daß man im Hinblick auf die einzelnen Gemeinden ja gerade aus der Statistik die Unterschiedlichkeiten kennen lernen wolle. Der ganze Sinn aber der wissenschaftlichen Statistik geht dahin, in eben den Unterschiedlichkeiten das Typische zu erkennen.

Digitized by Google

flüssen unterworfen zu sein[1]. Wo es sich nicht um fortlaufende jährliche Beobachtungen handelt, muß die Gemeindefinanzstatistik darum bestrebt sein, möglichst mit den Durchschnittsziffern mehrerer Jahre zu operieren, und zwar in um so größerem Maße, je enger der Kreis der in die Erhebung einbezogenen Gemeinden ist. Daß freilich gerade diese Forderung mit ihrer Vervielfachung der für jede Ziffernreihe notwendigen Arbeit unter den heutigen Verhältnissen keine allzu große Aussicht auf baldige durchgängige Erfüllung hat, ist ohne weiteres festzustellen.

[1] Vgl. dazu S. 133 dieser Arbeit.

Digitized by Google

Zweiter Teil.

Die bisherigen Leistungen der Gemeindefinanzstatistik in Deutschland.

§ 4. Vorbemerkung.

Ein Rückblick auf die bisherigen Leistungen der deutschen Gemeindefinanzstatistik hat mehr als nur literargeschichtlichen Wert, bietet er doch zunächst eine wichtige Ergänzung zu dem soeben über die Hemmnisse einer gedeihlichen Gemeindefinanzstatistik Gesagten, indem die kritische Betrachtung der einzelnen Vornahmen lehrt, in welchem Maße jene in praxi wirksam geworden sind. Damit im Zusammenhang und darüber hinaus aber weist gerade die Schilderung und Bewertung dessen, was angesichts aller Schwierigkeiten bisher erreicht werden konnte, Wege für den weiteren Ausbau der Statistik, wie er im dritten Teil zu behandeln ist. Soweit überhaupt die Erfahrung unter den obwaltenden Umständen Lehrmeisterin sein kann, wird dabei klar, wo neue Versuche angeknüpft und wo Fehler vermieden werden müssen, um dem Ziele der Gemeindefinanzstatistik näher zu kommen.

Nach dem, was in § 3 über die Eigenart der gemeindefinanzstatistischen Arbeit im Gegensatz zu anderen Zweigen statistischer Forschung angeführt wurde, ist es nur selbstverständlich, daß die bisherigen Versuche mehr von den öffentlichen Verwaltungen als von der privaten Forschung, innerhalb jener wiederum mehr vom Staat als vom Reich ausgegangen sind. Die nachfolgende Betrachtung geht darum ebenfalls von den einzelstaatlichen Arbeiten aus, um dann den einzigen einschlägigen Versuch der Reichsstatistik kurz zu würdigen, zuletzt aber die Trägerin der neuesten und gegenwärtig den meisten Erfolg versprechenden Bemühungen, die kommunale Statistik selbst zu behandeln. Die Leistungen privater Initiative sind auf unserem Gebiete so gering und haben für den Weiterausbau der Methode so wenig zu sagen, daß sie auf eine besondere Behandlung nicht Anspruch erheben können. Sofern ihnen jedoch nur irgendwelches, wenn auch minderes

Digitized by Google

Interesse im Rahmen der Aufgabe dieser Arbeit zukommt, wird gelegentlich — im Text oder in Anmerkungen — auf sie hingewiesen[1].

[1] Die reinprivaten Leistungen auf dem Gebiete der Gemeindefinanzstatistik haben, soweit sie ihre Aufgabe in der interlokalen Vergleichung sehen, meistens nur den Wert abschreckender Beispiele, was weniger in den Personen als — vgl. § 3 — in der Sache begründet ist. Die einwandfreiesten Zusammenstellungen sind natürlich steuerlicher Natur, da sie die methodisch einfachsten sind (vgl. z. B. Stolps umfangreiche Zusammenstellung in der Deutschen Gemeindezeitung, 16. Jahrgang, 1877, Nr. 10, Sonderbeilage); auch die Statistik der städtischen Schulden hat vorübergehende, wenn auch nicht nachhaltige Förderung von privater Seite erfahren (vgl. Kähler, Die preußischen Kommunalanleihen, Jena 1897 und die dort auf S. 87 zitierten Arbeiten von Krug-Bergius; ferner Eberstadt, Der deutsche Kapitalmarkt, Leipzig 1901, S. 154 ff. und Jastrow in der auf S. 113 dieser Arbeit zitierten Veröffentlichung, S. 75 ff.).

Die privaten Budget- und Aktivvermögensstatistiken dagegen zeigen nur zu oft zur Evidenz, wie auch von tüchtigen Kommunalpolitikern und in angesehenen Zeitschriften die Aneinanderreihung gleich benannter, aber ihrem Inhalt nach in alle Wege nicht vergleichbarer Ziffern als „Statistik" angesehen und an so wenig gründlicher Arbeit keinerlei Anstoß genommen wird; vgl. z. B. die „Statistik" der Einnahmen und Ausgaben sowie der Schulden der deutschen Städte von mehr als 10000 Einwohnern im Finanzarchiv, V. Jahrgang, 1891, S. 1029, sowie die umfangreiche Zusammenstellung von „Vermögen und Schulden der deutschen Städte" in der Kommunalen Rundschau, I. Jahrgang, 1907/08, S. 316 ff., von der der Bearbeiter sagt, daß die Zahlen auf Angaben der einzelnen Verwaltungen selbst beruhen und zwar keinen Anspruch auf absolute Genauigkeit machen können, „aber doch den Vermögens- und Schuldenbestand der deutschen Städte in einer erreichbar möglichen Richtigkeit wiedergeben"; tatsächlich aber ist jede Vergleichbarkeit für die einzelnen Verwaltungen völlig ausgeschlossen und es bedarf nicht erst der Erörterung, welchen verderblichen Einfluß derartige von Grund aus unbrauchbare und irreführende Zusammenstellungen einer angesehenen und verbreiteten Fachzeitschrift ausüben können. Aus wesentlich historischem Interesse sei nur darauf hingewiesen, daß die erste, Finanzzustand und Finanztätigkeit einer Reihe großer Städte, sogar unter Einbeziehung des Auslands, umfassende statistische Arbeit bereits im Jahre 1833 von J. F. Benzenberg unternommen worden ist (Die Gemeindeausgaben der Städte Düsseldorf, Elberfeld, Barmen, Cöln, Bonn, Coblenz, Creuznach, Trier, Aachen, Münster, Minden, Arensberg, Dortmund, Berlin, Leipzig und Paris, 2. Aufl., Bonn 1835. — Vgl. dazu die interessanten Mitteilungen über Entstehung und Wirkung der Arbeit bei Heyderhoff, Johann Friedrich Benzenberg, Düsseldorf 1909, S. 178 ff.) Wenn man berücksichtigt, daß zu jener Zeit in ganz Preußen nur wenige Städte überhaupt gedruckte Etats herausgaben, so muß man den Mut des Mannes, der sich trotzdem an eine solche Aufgabe heranwagte, ebenso wie sein ehrliches Streben aus seinem schwierigen Material einwandfreie Vergleichungen und Schlüsse zu ziehen, nicht minder anerkennen, als die, soweit ich sehe, bisher noch unbeachtete Tatsache, daß Benzenberg, der Vater des Schlagwortes „Zahlen entscheiden", überhaupt der erste gewesen ist, der den Wert vergleichender Gemeinde-

Digitized by Google

A. Die Versuche der Landesstatistik.

§ 5. Preußen.

In Preußen[1], dem größten Bundesstaate, ist der erste Versuch, eine Gemeindefinanzstatistik unmittelbar zu gewinnen, im Jahre 1851 gemacht worden, in dem auf Veranlassung des damaligen Direktors des

finanzstatistik erkannt und, wenn auch angesichts der Beschaffenheit des Urmaterials seiner Zeit beträchtlich vorauseilend, propagiert hat. Als wesentlich kritische Beiträge zur vergleichenden Gemeindefinanzstatistik sind schließlich mehrere Partien in dem verdienstvollen, bereits mehrfach zitierten Werke von Kaufmanns „Die Kommunalfinanzen" (2 Bde., Leipzig 1906), hervorzuheben.

Die privaten Monographien über gemeindliches Finanzwesen haben, wie schon oben im Text (S. 13) hervorgehoben, für dessen vergleichende Statistik vorerst nur den Wert von Urmaterial, das noch der Erschließung harrt. Als vorbildlich in mancher Beziehung, namentlich was Weite des Blickes und Verknüpfung der finanzstatistischen Tatsachen mit dem Gesamtgefüge der wirtschaftlichen und Verwaltungsverhältnisse der Stadtgemeinde anbetrifft, sind die „Studien zur Wirtschafts- und Verwaltungsgeschichte der Stadt Düsseldorf im 19. Jahrhundert" von Otto Brandt (Düsseldorf 1902) zu nennen; von anderen deutschen Städten, deren neueres Finanzwesen — und zwar ausschließlich in besonderen Arbeiten — von privater Seite monographisch behandelt worden ist, sind dem Verfasser folgende bekannt geworden: Altenburg (Veit, Halle a. S., 1909); Berlin (Rowe, Jena 1893, St. Agan, Paris 1904); Breslau (Gebauer, Jena 1906; Cöthen (Boehr, Diss. Halle-Wittenberg 1908); Erfurt (Horn, Jena 1904); Gandersheim (Ballin, Gandersheim 1906); Halle a. S. (Allendorf, Jena 1904, Tetzlaff, Diss. Berlin 1902); Hannover (Hüpeden, Hannover 1904); Limburg a. L. (Metzen, Limburg 1907); Magdeburg (Rücker, Diss. Halle-Wittenberg 1904); Nordhausen (Schröter, Jena 1904); Nürnberg (Bing, Leipzig 1908); Osnabrück (Sunder, Jena 1904); Weimar (Hertzer, 2. Aufl., Hannover 1908); Weißenfels (Meusch, Halle a. S. 1907); Worms (Fritsch, Worms 1907); ferner hat das ländliche Gemeindefinanzwesen im Kreise Delitzsch Gleitsmann in seiner Dissertation, Halle-Wittenberg 1905, die direkten Gemeindesteuern im Großherzogtum Baden Voigtel (Jena 1903) behandelt.

Die weiteren, nur halbprivaten gemeindefinanzstatistischen Arbeiten von Most, Rosenbusch und Silbergleit finden in § 19 Erwähnung.

[1] Vgl. Festschrift des Kgl. Preußischen Statistischen Bureaus, 1. Teil, Berlin 1905, S. 147 ff. — von Reitzenstein in Schoenbergs Handbuch, 4. Aufl. Bd. III, 2, Tübingen 1898, S. 158 ff. — Kollmann, Das Finanzwesen der (oldenburgischen) Communalverbände in den Jahren 1873 bis 1882 (Statistische Nachr. über das Großh. Oldenburg 20. Heft), Oldenburg 1886 S. 7. — von Kaufmann, a. a. O., I. Bd., S. 256 ff. — Herrfurth-von Tzschoppe, Die Einnahmen und Ausgaben der preußischen Städte und Landgemeinden sowie das Sollaufkommen an direkten Staatssteuern, Kreis-, Provinzial-, Schul- und Kirchensteuern in denselben für das Jahr 1883/84. Beiträge zur Finanzstatistik der Gemeinden in Preußen (2. Folge), XVI. Ergänzungsheft zur Zeitschr. des Kgl. Preuß. Statist. Bureaus, Berlin 1884.

Digitized by Google

Kgl. Statist. Bureaus Dieterici, der bei der Bearbeitung der damaligen „Blaubände" die hinsichtlich der Statistik der Kommunalverwaltung vorgefundenen Lücken schmerzlich empfunden hatte, durch Ministerialreskript vom 31. Juli 1851 die Regierungen angewiesen wurden, für jede politische Gemeinde ihres Bezirks anzugeben: den Betrag des Gemeindevermögens und der Gemeindeschulden, der Gemeindebedürfnisse unter besonderer Hervorhebung derjenigen für den Schuldendienst[1], und der Gemeindeeinnahmen unter Scheidung in solche aus Vermögen und solche aus Kommunalsteuern. Die Angaben sollten sich auf das Jahr 1849 beziehen[2].

Schon bei dieser ersten Erhebung traten zunächst die oben (S. 22) erwähnten besonderen Schwierigkeiten hinsichtlich der Landgemeinden zutage. Von diesen gingen die Nachrichten bei weitem nicht vollständig ein, und man verzichtete auf eine nachträgliche Vervollständigung „in Berücksichtigung der Verhältnisse, durch welche die Erlangung einer zutreffenden Auskunft über den Haushalt der Landgemeinden in den betreffenden Teilen erschwert wurde, nämlich den Mangel eines geordneten Gemeinde-Rechnungswesens[3] und den Umstand, daß von den ländlichen Gemeindeabgaben ein erheblicher Teil nicht in Geld, sondern in Naturalleistungen entrichtet wird". Aber auch abgesehen davon, war der Erfolg, wie Dieterici schon selbst anerkannt hat, höchst mangelhaft: Hinsichtlich des Vermögens darum, weil Anweisungen über die Schätzungsart fehlten und darum ein großer Teil des gemeindlichen Grundeigentums überhaupt nicht, ein anderer in falscher Höhe angegeben war, hinsichtlich der Einnahmen, weil das Frageschema Gemeindeeinnahmen aus anderen Quellen als Vermögen und Abgaben unbeachtet gelassen hatte. Die Ergebnisse wurden unter Gliederung nach Ortsgrößenklassen (Städte mit über 10000 Einwohnern, mit 3500 bis 10000 Einwohnern, kleinere Städte, plattes Land) veröffentlicht[4], dabei

[1] Die etwas abweichende Angabe Kollmanns a. a. O., S. 7, wonach lediglich die Angaben für den Schuldendienst erbracht worden sind, ist irrtümlich.

[2] Vgl. Böckh, Gutachten, die statistischen Aufnahmen über die Provinzial-, Kreis- und Gemeindeabgaben betreffend. Zeitschr. des Kgl. Preuß. Statist. Bureaus, III. Jahrgang (1863), Nr. 1, S. 1. — Herrfurth, Beiträge zur Statistik der Gemeindeabgaben in Preußen. Ebenda, XVIII. Jahrgang 1878, I. Heft, S. 1.

[3] Dieser Mangel fand sich namentlich in den östlichen Provinzen, abgesehen von der Provinz Posen, wo die Dorfkassenrechnungen infolge ihrer regelmäßigen Abnahme verhältnismäßig geordnet wären (Böckh, Die Bearbeitung von Kreisstatistiken durch die Königlichen Landräte infolge des Ministerialreskripts vom 11. April 1859. Ebenda, I. Jahrgang 1861, Nr. 12, S. 320).

[4] Tabellen und amtliche Nachrichten über den preußischen Staat für das Jahr 1849. Bd. IV, Berlin 1853, S. 421 ff. — Vgl. auch die Mitteilung der Gemeindesteuerdaten für die 32, einen selbständigen Kreis bildenden größeren Städte Preußens

Digitized by Google

aber in ihrem schon an und für sich geringen Wert noch dadurch gemindert, daß man wenig gewissenhaft genug war, in der Spalte betr. Kommunalsteuern nicht die auf die Frage gelieferten Ziffern einzusetzen, sondern die Restbeträge, die nach Abzug der Vermögenseinnahmen von den Gemeindeausgaben verblieben[1].

Das Verdienst des Dietericischen Versuchs ist trotzdem unbestreitbar. Er hat zweifellos wesentlich mitgewirkt, das Interesse für die Finanzstatistik der Selbstverwaltungskörper zu erwecken. Dessen Wachstum erhellt daraus, daß schon wenige Jahre darauf (Reskript vom 3. August 1856) durch das Finanzministerium eine erneute, wenn auch beschränktere Aufnahme angeordnet wurde, die unter Zugrundelegung des Stichjahres 1855 die Höhe aller Beiträge zu „Provinzial-, Kreis- und Communalzwecken" ermitteln sollte. Dabei sollten wenigstens die Provinzial- und Kreisabgaben nach ihrem Verwendungszwecke und nach dem ihnen zugrunde liegenden Maßstab unterschieden werden; doch wurde für diesen Zweck kein Schema vorgeschrieben; ebenso blieb der Begriff der Kommunalabgaben ohne feste Bestimmung, so daß nach beiden Richtungen hin die Auffassungen weit auseinandergingen; für die Landgemeinden insbesondere kam zu den hierdurch hervorgerufenen Fehlern wiederum weitgehende Unvollständigkeit des eingegangenen Materials; namentlich waren die Naturalleistungen entweder gar nicht oder nach Ansicht der Regierung nicht hoch genug in Ansatz gebracht worden. Infolge alles dessen und der Eile, mit der die Erhebung betrieben wurde, mißglückte dieser zweite Versuch noch mehr als der erste, und zwar in einem solchen Maße, daß, abgesehen von gelegentlicher Mitteilung in der Zeitschrift des Königlichen Statistischen Bureaus[2], auf eine Veröffentlichung[3] der Ergebnisse überhaupt verzichtet wurde.

Unter diesen Umständen ging man 1857 erneut daran, die Kommunal-Finanzen statistisch zu erfassen, und zwar jetzt unter Wiederausdehnung des Erhebungsgebietes und — dafür war die Lehre von 1856 doch zu überzeugend gewesen — unter Zugrundelegung eines bestimmten Schemas,

---

in der auf dieser Seite Anm. 2 bezeichneten Arbeit von Herrfurth (S. 21), wo ein (infolge der oben charakterisierten Eigenart der 1849er Aufmachung freilich sehr bedenklicher) historischer Vergleich, die Jahre 1849, 1869 und 1876 umfassend, versucht wird.

[1] Böckh, a. a. O., S. 2.

[2] Bei Böckh, a. a. O., S. 3. — Herrfurth in der Zeitschrift des Kgl. Preuß. Statist. Bureaus, XVIII. Jahrgang 1878, S. 13, 14.

[3] Kollmann (a. a. O. S. 8) meint, daß sogar von einer Zusammenstellung der Resultate Abstand genommen sei. Nach der Bemerkung bei Böckh, a. a. O., S. 3 oben, scheint diese Annahme irrig zu sein.

Digitized by Google

an dessen Hand von den Regierungen die Aufstellung von vier Spezialnachweisungen verlangt wurde; die ersten beiden bezogen sich auf die Leistungen zu Provinzial- und Kreiszwecken, während in den anderen die Steuer- und Vermögenseinnahmen der Gemeinden, ihre Schulden und der Aufwand für deren Verzinsung und Tilgung (jedoch nur soweit „unter den Beiträgen zu Kommunalzwecken enthalten") mitzuteilen waren [1]; zugrunde zu legen waren die Etatsansätze von 1857; Naturalleistungen sollten nach den bei Ablösungen in Anwendung kommenden durchschnittlichen Fruchtpreisen und Arbeitslöhnen in Rechnung gestellt werden. Die geforderten Aufstellungen stellten unter Verzicht auf die Erfassung des Gemeindevermögens wirklich nur sehr bescheidene Ansprüche an das statistische Verständnis der betreffenden Behörden, überschätzten dieses aber doch noch wesentlich. War dieses statistische Verständnis doch noch so gering, daß z. B. auf die Anfrage einer Regierung die zuständigen Ministerien (Ministerium des Innern und Finanzministerium) erst ausdrücklich darauf hinweisen mußten, daß Einnahmen der Gutsbesitzer aus ihrem Privatvermögen nicht zu den Einnahmen der Gemeinden (!) zu zählen seien; eine andere Regierung hatte es bei Revision der seitens der Kreisbehörden gefertigten Zusammenstellungen unbeanstandet gelassen, daß ein Landrat die Schulden der einzelnen Gutsbesitzer in seinem Kreise mit etwa 760 000 Talern in die Rubrik „Schulden der Gemeinden" (!) eingetragen hatte. Unter diesen Umständen ist es, namentlich da auch die Erhebungsvorschriften im einzelnen zu wünschen übrig ließen — so konnte z. B. der wirkliche Aufwand der Gemeinden für den Schuldendienst auch aus richtig ausgefüllten Fragebogen infolge der oben mitgeteilten Beschränkung nicht ersehen werden — nicht zu verwundern, daß auch dieser Erhebung kein besseres Schicksal als ihren Vorgängerinnen beschieden war und auch ihre Ergebnisse einer besonderen Veröffentlichung nicht für wert gehalten wurden, vielmehr ebenfalls lediglich an der oben erwähnten Stelle [2] in wenigen Ziffern beiläufige Mitteilung fanden. Das Finanzministerium selbst war sich über den Unwert der gewonnenen Ziffern auch für die eigenen Zwecke klar; trotzdem sah es davon ab, nachträgliche Berichtigungen und eine nochmalige sorgfältige Nachprüfung anzuordnen, „da die Herstellung ganz richtiger Resultate mit unverhältnismäßigem Arbeitsaufwand verbunden sein würde und die Ortsbehörden derartigen Arbeiten abgeneigt und häufig zu derselben nicht imstande seien" [3].

[1] Nicht ganz zutreffende Angaben finden sich bei Kollmann, a. a. O., S. 8.
[2] Bei Böckh, a. a. O., S. 67.
[3] Ebenda, S. 5.

Digitized by Google

Trotz dieser wenig ermutigenden Ergebnisse wurde im Hause der Abgeordneten zu Beginn der sechziger Jahre der Wunsch geäußert, die kommunalfinanzstatistischen Erhebungen zu wiederholen, doch wurde seine Erfüllung, zu der bereits Böckh einen detaillierten Plan mit Aufnahmeformularen entworfen hatte[1], zunächst vertagt, bis mit Beschluß vom 26. November 1869[2] das Abgeordnetenhaus erneut die Staatsregierung zur Vorlegung einer detaillierten Übersicht der Einnahmen und Ausgaben aller Selbstverwaltungsverbände aufforderte.

Hierdurch veranlaßt fand im Jahre 1871 eine neue kommunalfinanzstatistische Erhebung in Preußen statt, die sich von ihrer Vorgängerin nicht nur durch die weit größere Sorgfalt der Vorbereitung, sondern auch dadurch wesentlich unterschied, daß sie die Landgemeinden sowie die Gutsbezirke und damit schon von vornherein wesentliche Fehlerquellen ausschloß. Sie umfaßte die sämtlichen Einnahmen der Provinzial-, Kreisverbände und Gemeinden nach ihren Quellen, ferner die Ausgaben nach den Verwendungszwecken sowie den Schulden- und Vermögensstand unter Zugrundelegung des Jahres 1869. Die Fragebogen waren sehr reich gegliedert; die Einnahmen der Stadtgemeinden sollten nach 20, die Ausgaben nach 32 Rubriken und hierbei in jedem Falle die Gesamtbeträge nach laufenden und außerordentlichen wie auch nach sächlichen und persönlichen Erträgen bezw. Aufwendungen in zusammen 260 Rubriken geschieden werden. Während aber das Material bezüglich der Provinzen und der Kreise mit ihrer einfacheren, klareren und einheitlichen Vermögens- und Rechnungsorganisation ziemlich vollständig und brauchbar einging, so daß ihre Ergebnisse in einer umfangreichen Veröffentlichung[3] bekannt gegeben werden konnten, waren die

[1] Ebenda, S. 5 ff. Auf Seite 10 ist der Formularentwurf, betr. die „Einnahmen, Ausgaben und Schulden der politischen Gemeinden" abgedruckt. Die Ausgaben sollten um die etwa aus den Gemeindekassen an Kreis- und Provinzialverbände zu leistenden Beiträge gekürzt werden (ein Vorschlag, der nicht gebilligt werden kann, da diese Leistungen in den einzelnen Kreisen und Provinzen sehr verschieden und auf die allgemeine Finanzgebarung der Städte von wesentlichem Einflusse sind) und ebenso die Einnahmen um solche Beiträge, welche „zwar formell als Einnahmen eingetragen werden, in der Tat aber zugleich Ausgaben sind wie Kaufgelder (!), aufgenommene Schulden usw.". Hinsichtlich der in Naturalien zu entrichtenden allgemeinen Abgaben sollte keine feste Norm gegeben, sondern nur eine Angabe der bei der Reduktion auf den Geldbetrag zugrunde gelegten Sätze verlangt werden. Die Ausgaben waren nach Schema zu gliedern, die Schulden (ohne vorgeschriebenes Schema) nach dem Zwecke, zu dem sie aufgenommen wurden.

[2] Stenographische Berichte, S. 820.

[3] Preußische Statistik, Heft XXXV. Finanzstatistik der Kreise und Provinzialverbände für das Jahr 1869. Berlin 1875.

Digitized by Google

Angaben über die Gemeindefinanzen so unvollständig und (zum Teil infolge einer mißverständlichen Auffassung der Vorschriften des detaillierten Erhebungsformulars) so unrichtig, daß die Mehrzahl zur Vervollständigung und Berichtigung zurückgegeben werden mußte. Dazu kam, daß noch während der Bearbeitung sich die Finanzverhältnisse der Stadtgemeinden, teils infolge Aufhebung der Mahl- und Schlachtsteuer gemäß Reichsgesetz vom 25. Mai 1873, teils infolge der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung nach dem Deutsch-Französischen Kriege wesentlich verschoben. Infolgedessen wurden die weiteren Verarbeitungen und Zusammenstellungen des Materials im Jahre 1874 sistiert und lediglich summarische, ausdrücklich als „provisorisch" bezeichnete Zusammenstellungen über das Aufkommen an Gemeindesteuern (mit Scheidung nach Provinzen[1] und nach Regierungsbezirken[2]) veröffentlicht, denen späterhin noch Tabellen über Einnahmen und Ausgaben (nach Quellen bezw. Zwecken geschieden) von 56 größeren Stadtgemeinden folgten[3].

Ergebnisvoller verlief die nächste Erhebung von 1876, in welchem Jahre die Minister des Innern und der Finanzen gelegentlich der gutachtlichen Anhörung der Selbstverwaltungskörperschaften über den Kommunalabgabengesetzentwurf von 1875/76 die Höhe dieser Abgaben in den städtischen und ländlichen Gemeinden durch die Regierungen kreisweise ermitteln ließen. Die Ergebnisse dieser Ermittelung, die ja allerdings wesentlich beschränkter war als die vorausgegangenen, konnten zum ersten Male vollständig verarbeitet und in eingehender tabellarischer Darstellung veröffentlicht werden[4]. Allerdings blieben auch hiernach noch Lücken, indem vor allem Naturallasten, Abgaben für Kreis- und Provinzialzwecke, sowie für Kirchen-, Pfarr-, Schul- und Armenzwecke, soweit nicht zur Gemeindekasse vereinnahmt, außer Ansatz gelassen waren[5]. Vor allem aber blieb das nun schon seit Jahrzehnten in der Volksvertretung und der Presse immer wieder geäußerte Bedürfnis nach Unterlagen zur Beurteilung des gesamten Gemeindehaushalts und Gemeindevermögens nach wie vor unbefriedigt.

[1] Ebenda S. XVII und Jahrbücher für die amtliche Statistik des preußischen Staates, Jahrg. IV, 2. Hälfte, Berlin 1876, S. 403.

[2] Herrfurth, Beiträge zur Statistik der Gemeindeabgaben in Preußen, Zeitschr. des Kgl. Preuß. Stat. Bureaus, a. a. O., S. 141.

[3] Im unten (S. 32, Anm. 2) zitierten VI. Ergänzungshefte zur Zeitschr. des Kgl. Preuß. Statist. Bureaus, S. 82.

[4] Herrfurth, a. a. O., S. 1 ff. (mit einigen internationalen Vergleichungen).

[5] a. a. O. S. 57.

Digitized by Google

In erster Linie den beharrlichen Bemühungen und der Initiative Herrfurths ist es zu danken, wenn schon im Jahre 1878 ein wesentlicher Schritt nach vorwärts getan wurde. Aus dem Mißerfolg von 1871 hatte man die Notwendigkeit der Beschränkung gelernt und erstreckte darum die nunmehr folgende gemeindefinanzstatistische Erhebung von 1878 nur auf die Gemeinden von mehr als 10 000 Einwohnern und zog das Erhebungsformular von 1871, dessen großer Umfang bei den Gemeindebehörden zahlreiche Klagen, bei der Zentralstelle schier unüberwindbare Arbeit hervorgerufen hatte, wesentlich zusammen, indem neben den Angaben über Vermögens- und Schuldenstand die Ausgaben unter Scheidung in nur noch 7 Hauptgruppen mit 36 Unterabteilungen und die Einnahmen, in deren nur noch 3 bezw. 20 geschieden, gefordert wurden. Die außerordentlichen Ausgaben waren durchweg besonders hervorzuheben, wobei als Extraordinarium solche Einnahmen und Ausgaben zu bezeichnen waren, „welche an sich außergewöhnlicher Natur sind und deren Zurechnung mithin ein unrichtiges Bild von den gewöhnlichen Einnahmen und Ausgaben liefern würde."

Von den übrigen Zählungsvorschriften von 1878 sind die Bestimmungen bemerkenswert, wonach im Gegensatz zu den früheren Erhebungen, die gerade darum niemals vollständig sein konnten, die Einnahmen und Ausgaben auch von Anstalten mit eigenen Etats wie etwa besondere Gemeinde-, Armen- und Schulkassen aufzunehmen waren, ferner die zwingenden Vorschriften über einige der zu beobachtenden Schätzungsmethoden; so war der Wert der Naturalausgaben und -Lasten „mit dem dafür im Gemeindehaushalte ausgeworfenen Betrage, gegebenenfalls nach überschläglicher Schätzung" in Ansatz zu bringen, der Wert der Grundstücke mit dem fünfundzwanzigfachen Betrage des Grundsteuerreinertrages, der Gebäude mit dem Feuerkassenwert und der Wertpapiere mit dem Kurswert am Jahresschlusse; zugrunde zu legen waren den Angaben durchweg die Istergebnisse des Rechnungsjahres 1876. Wenn diese Vorschriften, wie aus den weiteren Ausführungen dieser Arbeit zu ersehen, vom Standpunkte der heutigen Durchdringung der Materie auch im einzelnen nicht durchweg gebilligt werden können, so ist doch Kollmanns[1] Urteil vorbehaltlos zuzustimmen, wonach durch die vielseitige wissenschaftliche Ausnutzung des eingehenden Materials[2] — die Ziffern werden für jede einzelne Gemeinde über 10 000 Einwohner nebst retrospektiven Vergleichungen gegeben — Preußen den ersten gründlichen Einblick

[1] a. a. O. S. 10.

[2] Herrfurth, Beiträge zur Finanzstatistik der Gemeinden in Preußen (I), VI. Ergänzungsheft zur Zeitschr. des Kgl. Preuß. Statist. Bureaus. Berlin 1879.

Digitized by Google

in die Finanzverhältnisse seiner Gemeinden, wenigstens der größeren unter ihnen, vermittelt hat, trotzdem das über das Gemeindevermögen und die Gemeindeschulden eingezogene Material unverarbeitet geblieben ist[1].

Diese Erhebung[2] ist denn auch die erste gewesen, der die private Wissenschaft besonderes Interesse entgegengebracht und in weiterer Bearbeitung ihrer Ergebnisse zur Nutzbarmachung beigetragen hat[3].

Nachdem drei Jahre später (1881) wiederum eine Spezialaufnahme der Gemeindesteuern und zwar dieses Mal für alle Gemeindearten und Größen mit alleiniger Ausnahme der Gutsbezirke stattgefunden und zu verwertbaren Ergebnissen geführt hatte[4], fand 1883 diejenige Erhebung statt, die bis heute die beste Leistung der preußischen Kommunalfinanzstatistik bedeutet. Sie unterschied sich in der Anlage von ihrer 1878er Vorgängerin zunächst dadurch, daß sie einerseits sämtliche Städte und Landgemeinden (ausgeschlossen blieben also wie 1881 lediglich die Gutsbezirke[5]) in die Erhebung einbezog, andererseits aber die schwierige Materie der Vermögens- und Schuldenfeststellung von vornherein außerhalb ihres Umkreises ließ. Die letztere Weglassung wurde im Quellenwerk damit begründet, daß „eine Nachweisung des Aktivvermögens nur durch sehr umfangreiche und

[1] Für diesen Ausfall entschädigen die noch heute für die Geschichte des Munizipalindustrialismus wertvollen Mitteilungen aus den Ergebnissen einer Nacherhebung des gleichen Jahres, betr. die besonderen Abgaben für Benutzung von Gemeindeanstalten, Gemeindeeinrichtungen und -Unternehmungen usw. und diese selbst in den preußischen Gemeinden mit mehr als 10000 Einwohnern (ebenfalls von Herrfurth bearbeitet und im VI. Ergänzungsheft zur Zeitschr. des Kgl. Preuß. Stat. Bureaus, S. 143 ff. veröffentlicht).

[2] Eine Ergänzungsenquete, welche die Gehaltsverhältnisse der höheren Gemeindebeamten in den preußischen Stadtgemeinden mit mehr als 10000 Einwohnern zum Gegenstand hatte, wurde 1879 vom Ministerium des Innern veranstaltet und im Jahrg. 1880 der Zeitschr., S. 271 ff. bearbeitet.

[3] Vgl. Gerstfeldt, Städtefinanzen in Preußen, Statistik und Reformvorschläge (Staats- und sozialwissenschaftliche Forschungen, her. von Gustav Schmoller, IV. Bd., 1. Heft), Leipzig 1882.

[4] Herrfurth-von den Brincken, Die Belastung der preußischen Städte und Landgemeinden mit direkten Staatssteuern, Gemeindeabgaben und sonstigen Corporationsabgaben im Jahre 1880/81. Im IX. Ergänzungsheft zur Zeitschr. des Kgl. Preuß. Stat. Bureaus, Beiträge zur Statistik der Gemeindeabgaben in Preußen (2. Folge), Berlin 1882.

[5] In dieser Beziehung heißt es in der Verfügung des Ministeriums des Innern vom 2. August 1883 I. B. 6153: „Die selbständigen Gutsbezirke werden bei dieser Darstellung unberücksichtigt bleiben müssen, weil die kommunalen Leistungen derselben sich in der Mehrheit der Fälle nicht wohl von den Ausgaben der Privatwirtschaft trennen lassen."

Digitized by Google

zeitraubende und in ihren Ergebnissen immerhin sehr unsichere Schätzungen zu gewinnen ist“[1]. Ein weiterer Unterschied liegt darin, daß den Eintragungen von 1883 nicht die Istbeträge des vergangenen Rechnungsjahres, sondern die Etatsansätze des laufenden Jahres zugrunde zu legen waren, und zwar aus dem, zum mindesten in seinem ersten Teile anfechtbaren Grunde, „daß bei den Istbeträgen die außerordentlichen Ausgaben und Einnahmen eine viel bedeutendere Rolle spielen als bei den Sollbeträgen, und daß letztere sich gewissermaßen als das Ergebnis aus dem Durchschnitte einer Reihe vorhergehender Jahre darstellen und einen konstanteren Charakter erhalten“[2]. Schließlich wurde die Spezialisierung der Einnahmen und Ausgaben, die in brutto anzugeben werden, weiter erheblich eingeschränkt[3]. Die Begriffsbestimmung der extraordinären Ausgaben blieb im wesentlichen die gleiche wie vor dem. Hinsichtlich der Anstalten und Fonds mit eigenem Etat sowie der Naturalabgaben und Leistungen war wie 1878 zu verfahren; die letztere Berechnung hatte nach Maßgabe der „ortsüblichen Werte“ zu geschehen.

Bei der Verarbeitung des Materials erwies es sich allerdings als notwendig, den Landgemeinden eine nur bescheidene Stellung anzuweisen,

[1] Herrfurth-von Tzschoppe, a. a. O. S. 4. — Im übrigen vgl. unten S. 134 ff.

[2] Jede Vergleichsmöglichkeit zwischen den Ergebnissen von 1878 und 1883 ist durch diese Abänderung der Methode natürlich beseitigt worden.

[3] Die Gliederung ist im Quellenwerke (s. S. 26 Anm. 1 dieser Arbeit) folgende: Einnahmen und Ausgaben (bei letzteren in jedem Falle die Extraordinaria gesondert angegeben) I. für allgemeine staatliche Zwecke, II. für Verkehrsanlagen, III. für gewerbliche Anlagen zu Gemeindezwecken und für gemeinnützige Anstalten (a) für Gasanstalten; b) für Wasserwerke; c) für sonstige gemeinnützige Institute und Anstalten), IV. für Wohltätigkeits- und Armenanstalten, für Wohltätigkeit und Armenpflege überhaupt, V. für Unterrichtszwecke (a) für Volksschulen; b) für Mittel-, Rektorats-, gehobene Bürger- und höhere Mädchenschulen; c) für die höheren Unterrichtsanstalten; d) für Spezialunterrichtsanstalten; e) für sonstige Unterrichtszwecke), VI. für die allgemeine Gemeindeverwaltung mit Einschluß der Kosten für besondere Verwaltungszweige, VII. betr. Verzinsung und Tilgung der Gemeindeschulden (lediglich Ausgaben), VIII. aus dem nutzbaren Vermögen (a) aus bewirtschaftetem und verpachtetem bezw. vermietetem Grundbesitz sowie aus Gebäuden; b) aus der Verwaltung der Gemeindewaldungen, Bergwerke und gewerblichen Anlagen; c) aus Gemeindefonds und sonstigen Nutzungen), IX. aus der Kommunalbesteuerung (lediglich Einnahmen: a—d) Zuschläge zu den verschiedenen Staatssteuern: e) besondere Gemeindeeinkommensteuer; f) Wohnungs und Mietsteuer: g) Hundesteuer: h) sonstige besondere Realsteuern; i) sonstige besondere Personalsteuern; k) indirekte Gemeindeabgaben), X. sonstige Einnahmen und Ausgaben (hier auch bei den Einnahmen besondere Kenntlichmachung des Extraordinariums).

Digitized by Google

indem angesichts der einfacheren Verhältnisse und der häufigen Unsicherheit der von ihren Verwaltungen getroffenen Scheidungen ihre Einnahmen und Ausgaben weniger spezialisiert veröffentlicht wurden, als die städtischen; für die Vergleichbarkeit der Gesamtsumme ist damit jedoch nichts verloren. Das Finanzwesen der größeren Städte mit mehr als 10000 Einwohnern anderseits wurde unter, soweit bei einer Zentralstelle überhaupt möglich, sorgsamer Berücksichtigung der lokalen Verhältnisse außer in dem stattlichen Quellenwerke noch einer besonderen Abhandlung zugrunde gelegt[1][2].

Seitdem hat, von gelegentlichen Spezialvermittelungen[3] abgesehen, die Gemeindefinanzstatistik und damit unser Wissen über die Tatsachen des gemeindlichen Finanzwesens in Preußen, abgesehen von den kärglichen Ergebnis der Reichserhebung von 1907 (vgl. unten S. 80 ff.), von seiten des Staates keine tatsächliche Förderung erfahren. Am guten Willen hat es freilich nicht

[1] von Tzschoppe, Vergleichende Darstellungen aus der Finanzstatistik der preußischen Gemeinden für das Jahr 1883/84. Zeitschr. des Kgl. Preuß. Statist. Bureaus, 24. Jahrgang (1884), S. 203 ff.

[2] Die Erhebung von 1883 hat auch zu dem interessanten ersten Versuche einer internationalen Vergleichung in Sbrojavaccas Arbeit („Delle finanze delle administrazioni locali in alcuni stati Europei," Bulletin de l'Institut International Statistique, Tome I, 3./4. Livraisons, Rome 1887, S. 199) geführt. Die Vergleichung besteht freilich hier mehr in der Aneinanderreihung monographischer Schilderungen des Gemeindefinanzwesens beider Staaten an der Hand der betreffenden statistischen Veröffentlichungen als in korrekten ziffermäßigen Gegenüberstellungen.

[3] Als solche sind neben den Erhebungen über die Finanzen der Schulverbände im Rahmen der Schulstatistik namentlich die Aufstellung über die Solleinnahmen und -Ausgaben der Städte von mehr als 10000 Einwohnern für das Jahr 1891/92 (Drucksachen des Abgeordnetenhauses, Session 1892/93, Nr. 7; nach dem Schema von 1883), ferner die „Kommunalfinanzstatistischen Tabellen, betr. die Umwandlung von Staatsrealsteuern in Kommunalsteuern und deren Einwirkung auf den Haushalt der Stadt- und Landgemeinden" (ebenda Nr. 13) sowie die summarischen, teils auf Etats, teils auf Rechnungen beruhenden Zusammenstellungen über den Finanzbedarf der Städte in den Jahren 1894, 1895 und 1899, wie sie sich in der Druckschrift über die Ausführung des Kommunalabgabengesetzes von 1896 (Drucksachen des Abgeordnetenhauses 1896 Nr. 130) und im Statistischen Handbuch für den preußischen Staat, Bd. IV, Berlin 1903, S. 624 ff. abgedruckt finden, zu nennen — kritische Bemerkungen dazu siehe bei von Kaufmann, a. a. O., I. Bd., S. 259, II. Bd, S. 62, 108 —, schließlich die beiden von Tetzlaff verfaßten Monographien über die Aufwendungen von Großstädten für Theater, Orchester und sonstige musikalische Zwecke (Zeitschr. des Kgl. Preuß. Statist. Bureaus, XLV. Jahrgang, Berlin 1905, S. 235 ff.) und über die von preußischen Städten mit mehr als 10000 Einwohnern 1904 und 1905 erhobenen direkten Gemeindesteuern nach der Art ihrer Veranlagung (ebenda, XLVI. Jahrgang, 1906, S. 141 ff.).

Digitized by Google

gefehlt; im Jahre 1906 hat neben einer Erhebung der Provinzial- und Kreisfinanzen auch eine Erhebung der Gemeindefinanzen stattgefunden.

Diese gemeindefinanzstatistische Erhebung, die sich auf die Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern bezog, war sehr umfangreich angelegt, sollte Vermögen, Schulden und Zuschläge zu den umlagefähigen direkten Steuern detailliert erfassen und hat dem Landesamt wie auch den einzelnen Städten jahrelange umfangreiche Mühen gemacht. Zu welchem Ergebnis sie geführt haben, läßt der gerade in dem, was er nicht enthält, vielsagende Satz der Einleitung zu Band 205 der „Preußischen Statistik“ [1] erkennen: „Ihr (d. h. der in Band 205 behandelten Finanzstatistik der Landkreise) wird sich sodann eine Schuldenstatistik der preußischen Städte sowie der Landgemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern angliedern, deren Erhebung ebenfalls bereits dem Abschlusse nahe ist. Der Versuch einer auch die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden umfassenden Finanzstatistik mußte noch hinausgeschoben werden.“ Diese Sätze bedeuten, daß das so mühsam beschaffte Material sich hinsichtlich der Vermögen als völlig unbrauchbar erwiesen hat, so daß als einzige wesentliche Ausbeute der ganzen Aktion eine Schuldenstatistik der preußischen Städte sowie der Landgemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern zu erwarten steht [2]. Die Ursache dieses partiellen Mißerfolges ist ohne Zweifel in der mangelhaften Vorbereitung des Fragebogens zu suchen, an der neben den in Frage kommenden Dezernenten des Ministeriums des Innern, des Finanzministeriums und des Preußischen Statistischen Landesamtes von speziellen Fachleuten scheinbar lediglich ein Universitätsprofessor (von Kaufmann) teilgenommen hat [3]. Wie hervorragend aber und unbestritten die Stellung des letzteren auf dem Gebiete des Kommunalfinanzwesens auch sein mag, so hatte doch der Cölner Oberbürgermeister Becker in der Herrenhaussitzung vom 8. Mai 1907, in der sich der berechtigte Unmut der Gemeinden über die verfehlte Anlage der Unternehmung in scharfen Worten Luft machte [4], ohne daß seitens der Regierung Erwiderungen laut wurden, vollauf recht, wenn er sagte: „Ich glaube, es wäre richtiger gewesen, wenn man nicht bloß das Preußische Statistische Landesamt mit der Aufstellung dieses Fragebogens beauftragt hätte, sondern wenn auch wenigstens eines der statistischen Ämter,

[1] Finanzstatistik der preußischen Landkreise für das Rechnungsjahr 1903, I. Teil, Berlin 1908, S. 1.

[2] Diese Schuldenstatistik ist während des Druckes der vorliegenden Arbeit in Bd. 217 erschienen und findet in einem Nachtrag am Schlusse dieses Buches Berücksichtigung.

[3] Vgl. von Kaufmann, a. a. O., I. Bd., S. 260.

[4] Redner: Die Oberbürgermeister Becker-Cöln, Dr. Struckmann-Hildesheim, Dr. Wilms-Posen (Verhandlungen des Herrenhauses 1907, S. 178, 186, 190).

Digitized by Google

welche die Stadtgemeinden unterhalten, vielleicht das der Stadt Berlin, darüber gehört worden wäre." Ob in nächster Zeit die Wiederaufnahme einer umfänglichen Gemeindefinanzstatistik in Preußen zu erwarten ist, steht dahin[1].

§ 6. Bayern.

In Bayern[2] reichen die Anfänge gemeindefinanzstatistischer Erhebungen weiter als in Preußen, nämlich bis an den Beginn des 19. Jahrhunderts zurück. Schon in dem für das Verwaltungsjahr 1809/10 hergestellten umfassenden Jahresberichte der General-Kreiskommissare über den Zustand der ihnen anvertrauten Kreise, der niemals gedruckt, wohl aber späterhin in seinem Gesamtinhalt gelegentlich charakterisiert worden ist[3], findet sich eine „Übersicht des Zustandes des Gemeindevermögens", welche u. a. die Kopfspalten enthält: „Nach letzter Rechnung Einnahme, Ausgabe; bleibt Aktivrest, bleibt Passivrest; das Gemeindevermögen an Realität und Kapitalien, Passiva haften auf demselben; die Passiva wurden im Laufe des Jahres vermehrt, vermindert." Eine breitere Grundlage für die periodische Gemeindefinanzstatistik versuchte die Ministerialentschließung vom 22. April 1835 zu geben; in ihr wurde ausgesprochen, daß das Staatsministerium künftig die „wesentlichen Ergebnisse des städtischen Rechnungswesens, d. h. der Rechnungen über alle, dem Bereiche magistratischer Gemeinden angehörigen Kommunal- und Stiftungsfonds in einer Gesamtübersicht zur öffentlichen Kundgabe bringen werde", und gleichzeitig den Kreisregierungen ein Formular für die, wie schon im Gemeindeedikt vom 17. Mai 1818[4] be-

[1] Oberregierungsrat Evert teilte auf der XXIII. Konferenz der Vorstände Statistischer Ämter Deutscher Städte, Frankfurt a. M. 1909 (Verhandlungsbericht, S. 6) mit, daß das Landesamt „voraussichtlich für eines der nächsten Jahre eine das ganze Finanzwesen der preußischen Städte und größeren Landgemeinden umfassende Statistik" aufnehmen werde.

[2] Vgl. von Mayr, Beiträge zur Gemeindefinanzstatistik in Bayern, Zeitschr. des Kgl. Bayerischen Statistischen Bureaus, 10. Jahrgang (1878), S. 268 ff. — (Zahn,) Geschichte und Einrichtung der amtlichen Statistik im Königreich Bayern. Herausgeg. vom Kgl. Statist. Bur. München 1895, S. 216 ff. — Kollmann, a. a. O., S. 7. — von Reitzenstein, a. a. O., S. 160. — Zur Finanzstatistik der bayerischen Gemeinden für die Jahre 1902 bis 1906, Zeitschrift, 41. Jahrgang (1909), S. 56.

[3] Durch von Mayr in einer Anmerkung zur Einleitung des 22. Heftes der Beiträge zur Statistik des Königreichs Bayern, München 1869.

[4] § 105: „Von dem einschlägigen Land- oder gutsherrlichen Gerichte ist jährlich eine summarische Übersicht der bei denselben zur Revision eingekommenen und bereits revidierten Gemeinde- und Stiftungsrechnungen der Kreisregierung mit Bericht vorzulegen." (Wörtlich übernommen in § 82 des revidierten Gemeindeedikts vom 1. Juli 1834.)

Digitized by Google

stimmt, den Kreisregierungen jährlich zu erstattenden und von diesen dem Staatsministerium „gegen Remission" vorzulegenden summarischen Rechnungsübersichten vorgeschrieben.

Tatsächlich sind diese in Aussicht genommenen jährlichen Zusammenstellungen jedoch — wohl wegen der ungenügenden Organisation der Ausbeutung[1] — lediglich dreimal erfolgt[2], und zwar das erste- und letztemal in summarischer Zusammenfassung für das ganze Königreich und nur auf die Städte und Märkte bezüglich, während man das zweite Mal auch die Landgemeinden einbezogen und wenigstens die einzelnen Regierungsbezirke besonders zur Darstellung gebracht hat. Von 1836 ab wurden diese summarischen Übersichten der Gemeinde-Rechnungsresultate[3] lediglich auf die wenigen unmittelbaren Städte des Königreichs beschränkt, bis sie im Jahre 1859 völlig sistiert wurden, nachdem die Vorlage der gemeindefinanzstatistischen Nachweisungen an das Staatsministerium des Inneren durch Entschließung vom 27. Januar 1861 aus „Rücksichten der Geschäftserleichterung" aufgehoben worden war[4]. Erhalten blieben lediglich die erstmalig für das Jahr 1837/38 gefertigten Zusammenstellungen[5] über den Schuldenstand sämtlicher Gemeinden; diese wurden auch weiterhin im Regierungsblatte bzw. später im Amtsblatt des zuständigen Ministeriums des Innern veröffentlicht — und bilden somit den Übergang von der ersten, älteren zur zweiten Periode der bayerischen Gemeindefinanzstatistik.

Diese zweite Periode wird eingeleitet durch die auf Grund der Artikel 107 und 145 bzw. 78 der neuen Gemeindeordnung für die beiden Teile

[1] von Mayr, a. a. O., S. 269 ff.

[2] Abgedruckt im Regierungsblatte, Jahrgänge 1835 bis 1837 (beruhend auf den Rechnungen der Jahre 1833/34 bis 1835/36).

[3] Ebenfalls laufend im Regierungsblatt abgedruckt.

[4] Beim Kgl. Statist. Landesamt findet sich aus dieser älteren Zeit der Landesstatistik noch die Originalschrift einer Generalübersicht über das Aktiv- und Passivvermögen, die Renten und Lasten der Gemeinden des Königreichs Bayern im Jahre 1832 mit einer Vergleichung des Vermögensstandes mit jenem im Jahre 1818 in den älteren 6 Kreisen des Reiches und das Manuskript der vom Staatsministerium des Innern 1852 angefertigten und ebenfalls unveröffentlicht gebliebenen „Beschreibung sämtlicher Gemeinden des Königreichs nach ihrer finanziellen Lage", die für deren jede das Vermögen, die Jahreseinnahme und die Jahresausgabe beziffert. Auszüge aus diesen historisch sicherlich interessanten Zusammenstellungen hatte Georg von Mayr als Vorstand des damaligen Königlichen Statistischen Bureaus in Aussicht genommen (v. Mayr, a. a. O., S. 358, Anm.), konnte diese Absicht jedoch wegen seines Ausscheidens aus dem bayrischen Staatsdienste nicht mehr verwirklichen.

[5] Veröffentlicht im Regierungsblatte 1839.

Digitized by Google

des Königreichs vom 29. April 1869, mit Ministerialbekanntmachung vom 10. Oktober 1869 (Regierungserlaß für die Pfalz vom 17. Juni 1869) erfolgten Einführung eines detaillierten obligatorischen Schemas für die Aufstellung der Gemeinderechnungen. Gleichzeitig wurde bestimmt, daß bis 1. Oktober jeden Jahres eine Übersicht über Schuldenstand und Schuldentilgung während des vergangenen Rechnungsjahres von jeder Gemeinde der Aufsichtsbehörde einzusenden und von dieser an das Staatsministerium weiter zu geben sei. Die weitergehende Anregung des damaligen Staatsministeriums des Handels und der öffentlichen Arbeiten, diese Erhebungen durch entsprechende Nachweise über das Vermögen, die Einnahmen und die Ausgaben der Gemeinden zu ergänzen, gelangte dagegen nicht zur Ausführung, weil eine Einigung mit dem Staatsministerium des Innern inbetreff der Gliederung und der Methode der Erhebung nicht zustande kam[1]. Einen wesentlichen Fortschritt aber brachte der Gemeindefinanzstatistik bald darauf das Jahr 1877, indem durch Ministerialentschließung vom 14. Mai 1877[2] erstmals für das Jahr 1876 die Aufstellung einer Übersicht angeordnet wurde, in welche für jede Gemeinde das gesamte Soll der direkten Staatssteuern, der Gesamtbetrag der erhobenen Gemeindeumlagen mit Einschluß derjenigen für Schul- und Armenwesen nach der Rechnung sowie das Prozentualverhältnis der Gemeindeumlagen zu den Staatssteuern eingetragen werden sollte. Diese Erhebung führte zu einer durch feine tabellarische Zergliederung der an sich eng begrenzten Tatsachen hervorragenden Arbeit Mayrs im 10. Jahrgang der Zeitschrift des Königlichen Statistischen Bureaus[3], der freilich leider eine textliche Beurteilung und wissenschaftliche Verarbeitung fehlt[4]. Aber auch ohne dies war das Ergebnis derartig, daß die Erhebung der Gemeindeumlagen seitdem mit nur wenig verändertem Inhalt alljährlich, mit Ausnahme lediglich des Jahres 1879, vorgenommen worden ist und zu mehrfachen, methodisch allerdings durchweg nicht bemerkenswerten Veröffentlichungen[5] geführt hat.

[1] Hingegen hat die Kreisregierung in Aschaffenburg auf Grundlage der erwähnten Ministerialvorschriften bereits in den 70er Jahren für den Bezirk Unterfranken und Aschaffenburg die regelmäßige Aufstellung (erst jährlich, dann jedes zweite Jahr) einer eingehenderen Kommunalfinanzstatistik für den eigenen dienstlichen Gebrauch eingerichtet.

[2] Amtsblatt des Kgl. Staatsministeriums des Innern, Nr. 21, S. 205.

[3] a. a. O.

[4] Wohl aus dem oben bereits anmerkungsweise berührten persönlichen Grunde.

[5] Es werden behandelt die Gemeindeumlagen der Jahre:
1876 in der Zeitschrift, 10. Jahrg. (1878), S. 268,
1877—1878 „ „ „ 12. „ (1880), S. 22,

Digitized by Google

Inzwischen waren durch Ministerialentschließung vom 5. Oktober 1889[1] auch die Jahreserhebungen über den Schuldenstand auf das Gemeindeaktivvermögen ausgedehnt und gleichzeitig zur Bearbeitung nach beiden Richtungen hin dem Statistischen Bureau überwiesen worden. Dem gleichzeitig eingeführten Formular, das im Laufe der Jahre, wie es scheint, Änderungen nicht erfahren hat, liegt hinsichtlich des Vermögens dessen Scheidung in rentierendes und unrentierendes Vermögen zugrunde. Bestimmte Grundsätze über diese Scheidung freilich finden sich weder in den Vorschriften über die Rechnungsstellung noch in den Erläuterungen zur Gemeindefinanzstatistik; infolgedessen ist diese Scheidung niemals einheitlich durchgeführt worden: Während die einen Gemeinden das „rentierende Vermögen" gleich dem „Finanzvermögen" setzen und diesem nur solche Vermögensbestandteile zurechnen, die einen direkten Ertrag für die Gemeindekassen abwerfen, oder doch abzuwerfen bestimmt sind, behandeln andere Gemeinden Vermögensbestandteile auch dann schon als rentierende, wenn durch ihr Vorhandensein eine Ausgabe für die Gemeindekasse hintangehalten wird; somit werden hier nichtanaloge Größen zusammengefaßt. Weit größer aber als dieser Mangel, der ja wenigstens in den Summen des Gesamtvermögens nicht in Erscheinung tritt, ist das Fehlen von Vorschriften über den Bewertungsmaßstab bei Ansetzung der Realitäten und Rechte; die erwähnte Ministerialentschließung von 1889 schreibt lediglich eine „sorgfältige

1880 in der Zeitschrift, 14. Jahrg. (1882), S. 167,
1881 „ „ „ 15. „ (1883), S. 69,
1882—1886 } in den Beiträgen zur } Heft 55 (1889), S. 1,
1887—1889 } Statist. d. Kgr. Bayern } „ 57 (1892), S. 174,
1890 in der Zeitschrift, 25. Jahrg. (1894), S. 52,
1891—1892 „ „ „ 26. „ (1895), S. 327,
1893—1895 „ „ „ 31. „ (1899), S. 90,
1896—1901 „ „ „ 36. „ (1904), S. 288,
1903—1906 „ „ „ 41. „ (1909), S. 77.

Die neueste Bearbeitung unterscheidet sich von den älteren dadurch, daß nunmehr statt der aus den vereinnahmten Umlagen und dem Staatssteuerfoll errechneten Umlageprozentsätze die von den Gemeinden der Umlageerhebung tatsächlich zugrunde gelegten Prozentsätze zur Darstellung gebracht werden. — Auszüge aus der Umlagen- wie aus der im Text noch zu erwähnenden Vermögens- und Schuldenstatistik finden sich im Statistischen Jahrbuch für das Königreich Bayern, das seit seinem 2. Jahrgang (1895) auch Mitteilungen über die Einnahmen der Gemeinden aus Verbrauchssteuern und Zöllen (neuerdings auch in die Darstellung der „Zeitschrift" mit einbezogen) bringt.

[1] Ministerialamtsblatt S. 305: abgedruckt bei Zahn, a. a. O., S. 213.

Digitized by Google

Schätzung" vor. Aus den weiter unten[1] folgenden grundsätzlichen Ausführungen über die Vermögensbewertung erhellt ohne weiteres, daß unter solchen Umständen diese Vermögensnachweise schlechterdings wertlos sein müssen. Dazu kommt weiter, daß offenbar sowohl das Aktivvermögen sowie das Passivvermögen der Gemeinden gemäß dem vorgeschriebenen Formular nicht vollständig erfaßt werden kann. In der Ministerialentschließung heißt es zwar, daß im Formular „sämtliche Schulden einzutragen sind"; aber da die betreffende Spalte nur fragt: „Schuldenstand des Jahres . . .", so wäre mangels jeder Spezialisierung (vgl. dazu weiter unten S. 197 f.) schon ohne weiteres anzunehmen, daß hier nicht sämtliche Passiven der Gemeinden Eintragung finden, auch wenn nicht Stichproben an der Hand der neuesten Veröffentlichung[2] der Ergebnisse es obendrein noch zur Evidenz erwiesen; für München ist hier z. B. der Schuldenstand von 1906 mit 219,5 Millionen Mark eingesetzt worden und mit diesem Betrage stimmt fast genau die im gleichzeitigen Verwaltungsberichte der Stadt München[3] nur für die fundierten Schulden angegebenen Ziffer (215,1 Millionen Mark) überein; die Differenz erklärt sich ohne weiteres durch die verschiedene Jahreszeit der Feststellung. Alle anderen, nicht fundierten Schulden, fehlen also, zweifellos bei München, wahrscheinlich auch bei anderen Städten. Beim Vermögen dagegen fehlen neben den Aktivaußenständen und den Kassenbarbeständen, über deren Einrechnung man im Zweifel sein kann (vgl. dazu unten S. 171), sämtliche Immobilien. Was das zu bedeuten hat, erhellt wiederum aus dem Beispiele Münchens, dessen Rechnungsabschluß für 1906 die Maschinen und Geräte der Gemeinden auf nicht weniger als rund 32 Millionen Mark bewertet, um welchen Betrag also das Münchener Stadtvermögen seitens der Landesstatistik zu gering angesetzt wird. Merkwürdigerweise fehlt allen Bearbeitungen[4] dieser Materialien eine Erkenntnis und Kritik der hiernach nicht unerheblichen Mängel der bayrischen Gemeindefinanzstatistik. Erst die letzte Bearbeitung, welche das gesamte ge-

[1] S. 181 ff.

[2] Zeitschrift, 41. Jahrgang (1909), S. 72.

[3] Bericht über den Stand der Gemeindeangelegenheiten für das Jahr 1906, II. Teil, S. 798 ff.

[4] Für 1889 in Beiträgen, Heft 57, S. 137,
„ 1890 in der Zeitschr., Jahrg. 1893, S. 42,
„ 1891—1892 „ „ „ „ 1894, S. 313,
„ 1893—1895 „ „ „ „ 1899, S. 73,
„ 1896—1901 „ „ „ „ 1904, S. 257,
„ 1902—1906 „ „ „ „ 1909, S. 56.
Die Veröffentlichung erfolgt gleichzeitig mit derjenigen der Umlagenstatistik (vgl. Anm. 5 auf S. 39).

Digitized by Google

meindefinanzstatistische Material für die Jahre 1902—1906[1] in ihren organischen Zusammenhängen betrachtet und auch sonst reicheren Text als ihre Vorgängerinnen bringt, macht beachtenswerte kritische Ausstellungen.

Gerade mit Rücksicht hierauf wird mit besonderem Interesse zu erwarten sein, welche Ergebnisse die erste umfassende gemeindefinanzstatistische Erhebung in Bayern bringen wird, die nun neuerdings gemäß Ministerialentschließung vom 6. Februar 1909 (M.-J.-Nr. 3665) in diesem Jahre unter Zugrundelegung der Rechnungsergebnisse von 1907 in die Wege geleitet worden ist. Der Erhebung liegen zwei Formulare zugrunde, deren erstes die Einnahmen und Ausgaben der Betriebsrechnung — auf beiden Seiten in brutto — umfaßt; die Einnahmen aus Anleihen und die Veränderungen des Stammvermögens sollen — ein Moment der Unvollständigkeit — außerhalb der Nachweisungen bleiben; eine Scheidung in ordentliche und außerordentliche Finanzvornahmen findet im übrigen nicht statt; es ist für jede Position nur eine Vertikalspalte vorgesehen. Die Einnahmen sind unter teilweise weitgehender Detailspezialisierung in zehn Kapitel (aus Kapitalzinsen; aus Realitäten, Grundbesitz und Rechten; aus Gewerben und gewerbeähnlichen Betrieben; aus öffentlichen Anstalten und Einrichtungen; aus der Amtsführung der Gemeindebehörde; aus besonderen der Gemeinde gesetzlich zugewiesenen Angaben; aus Verbrauchssteuern und Zöllen; aus Sustentationsbeiträgen und Zuschüssen; aus Gemeindeumlagen; aus Distriktsumlagen), die Ausgaben in sechs Kapitel (auf Realitäten, Grundbesitz und Rechte; auf Gewerbe und gewerbeähnliche Betriebe; auf die Gemeindebehörde und deren Amtsführung; auf öffentliche Anstalten und Einrichtungen[2]; auf das Gemeindebauwesen; auf Schuldendienst) zu scheiden. Die Erläuterungen zu dem Formular sind spärlich; wesentlich ist unter ihnen nur diejenige, wonach bei Betrieben und Anstalten mit eigener Rechnung Zuschüsse, die aus ihren Sonderrechnungen an andere Kassen der gleichen Gemeinde geleistet werden oder ihnen daraus zufließen, in Abzug zu bringen sind; im übrigen erscheinen durchlaufende Posten doppelt. Stiftungs-, Gemeindekrankenkassenversicherungs-, Sparkassen- und Leihhausrechnungen bleiben durchweg unberücksichtigt.

Das zweite Erhebungsformular hat das Vermögen zum Gegenstand und unterscheidet sich von dem oben erwähnten Jahresformular einmal

[1] Vgl. S. 37 Anm. 2.

[2] Darunter: 1. für den Kultus; 2. für Erziehung und Bildung; 3. Wohltätigkeit; 4. Gesundheit; 5. Sicherheit der Person und des Eigentums; 6. Industrie und Kultur; 7. Handel und Verkehr; 8. öffentliche Anlagen und Verschönerungen.

Digitized by Google

dadurch, daß die Einwertung der Gerechtsame in Wegfall gekommen ist, dafür aber anderseits bei den im übrigen auch weiterhin in einen rentierenden und einen nichtrentierenden Teil zu scheidenden Vermögen zu Kapitalien, Grundbesitz und Gebäuden noch Mobilien, Aktivausstände und Kassabarbestände hinzugekommen sind; Normen für die Bewertung der Immobilien und Mobilien fehlen nach wie vor. Hinsichtlich der Schuldennachweisung wird jetzt ausdrücklich gefragt nach 1. Passivkapitalien und 2. Zahlungsrückständen, wodurch zum mindesten eine wesentliche Unklarheit beseitigt worden ist, im übrigen — wie früher — 3. nach den planmäßigen und den tatsächlichen Ausgaben für Verzinsung und Tilgung. Unbeschadet der erwähnten Mängel der Vermögensnachweisung und der Unvollständigkeit in der Rechnungsübersicht zeichnen sich die neuen bayerischen Formulare durch einen hohen Grad von Durchsichtigkeit aus; ob es freilich möglich ist, bei einer derartigen umfänglichen Erhebung ohne zahlreiche Erläuterungen der möglichen Zweifelsfälle, die ja allerdings zum Teil schon durch die Vorschriften der oben erwähnten Ministerialbekanntmachung vom 10. Oktober 1869 berührt werden, auszukommen, wird erst die Erfahrung lehren können, wenn die Resultate vorliegen.

§ 7. Sachsen.

Mancherlei Ähnlichkeiten mit der bayerischen Gemeindefinanzstatistik weist diejenige im Königreich Sachsen[1] auf. Wenn hier auch keine landesherrlichen Vorschriften über die Ausgestaltung der Rechnungen oder Etats selbst bestehen, so hat doch die Städteordnung vom 2. Februar 1832 in § 35 den Städten die Pflicht auferlegt, über ihre Vermögensverhältnisse und ihren Haushalt nach vorgeschriebenem Schema alljährlich den Kreisbehörden Aufstellungen einzureichen[2], und mit Ministerialverfügung vom 2. Januar 1851 gelangte die auch heute noch in Kraft befindliche Vorschrift zur Einführung, daß jährlich für ausgesprochen statistische Zwecke von jeder Stadt (späterhin auch von den Landgemeinden mit mehr als 2000 Einwohnern) eine „Verfassungs- und Vermögensübersicht" nach bestimmtem Formular einzureichen sei. Statistisch verwertet worden freilich ist das

[1] Für die ältere Zeit vgl. Böhmert, Das Kgl. Sächsische Statistische Bureau von 1875 bis 1890, Zeitschr. des Kgl. Sächs. Stat. Bureaus, Jahrg. 1890, S. 109, und einzelne Daten in Martins unten (S. 46, Anm. 1) zu zitierender Arbeit. — Die Angaben bei Kollmann, a. a. O., S. 4 sind nur sehr dürftig.

[2] In die Revidierte Städteordnung und in die Städteordnung für mittlere und kleine Städte vom 24. April 1873 ist diese Vorschrift nicht aufgenommen worden, so daß auf Grund des Gesetzes keine alljährliche Einreichung der Haushaltspläne an die vorgesetzte Aufsichtsbehörde mehr stattfindet.

Digitized by Google

Material aus den Übersichten gemäß der Städteordnung überhaupt nicht, das Material aus den Verfassungs- und Vermögensübersichten nur spärlich.

Zum ersten Male geschah eine statistische Verwertung 1863 unter Zugrundelegung des Materials von 1847 und 1859[1]; doch war das Ergebnis trotz mancher zutreffenden Bemerkung und anerkennenswert kritischer Stellungnahme in der textlichen Bearbeitung nur wenig befriedigend, infolge der verschiedenen Auslegung, welche das erwähnte Schema samt den dazu gegebenen Erläuterungen bei den einzelnen Verwaltungen gefunden hatte. Wenn z. B. nach der Vorschrift die Bestandteile des Vermögens in drei Gruppen (1. Grundstücke, 2. Kapitalien, 3. Gerechtsame) geschieden werden mußten, so war, abgesehen davon, daß Mobiliarinventar und Gemeindebetriebe in diesem Schema überhaupt keine Stelle fanden, die Berechnung des Kapitalwertes zu 1 und 3 so wie in Bayern dem Gutdünken der Gemeindevorstände überlassen. Suchte man sich bei der Bearbeitung auch hinsichtlich des Immobiliarvermögens durch Kapitalisierung der in den Haushaltsübersichten angegebenen Nutzungen zu helfen (wenn auch in sehr anfechtbarer Weise), so herrschte hinsichtlich der Gerechtsame völlige Unklarheit, der die bearbeitende Stelle selbst ratlos gegenüberstand[2]. Auch die Erfassung der Schulden erfolgte keineswegs für alle Gemeinden gleichmäßig, da hinsichtlich der Einrechnung oder Auslassung der schwebenden Schulden sowie der Passiv- und Aktivreste aus dem Betriebe keine Vorschriften getroffen waren[3]; die Angaben über Einnahmen und Ausgaben schließlich, welche nach dem Istergebnis zu erfolgen hatten, litten wesentlich unter der ungleichförmigen Trennung des Schul- und Armenwesens vom allgemeinen Haushalte.

Da alle diese Mängel im Urmateriale selbst begründet lagen, konnte auch die zweite und letzte Verarbeitung der so gestalteten Jahresübersichten, wie sie für 1865 stattgefunden hat[4], zu keinen besseren Resultaten führen. Ja, aus den kärglichen textlichen Mitteilungen, die sich an die beiden, zwar jede einzelne Stadt berücksichtigenden, aber doch nur wenig umfangreichen Tabellen knüpfen, scheint hervorzugehen, daß die Unsicherheit der Angaben im Laufe der Zeiten statt abzunehmen sich noch vermehrt hatte; die Abschätzung des Kapitalwertes der Gerechtsamen war jedenfalls „in Erwägung ihrer gänzlichen Un-

[1] (Weinlig,) Beiträge zur Kenntnis der Vermögensverhältnisse und des Haushalts der Städte des Königreichs Sachsen. Zeitschrift, Jahrgang 1863, S. 1 ff.

[2] a. a. O. S. 7, 8.

[3] a. a. O. S. 8.

[4] (Petermann), Gemeindevermögen und Gemeindehaushalt der Städte des Königreichs Sachsen im Jahre 1865. Zeitschrift, Jahrgang 1868, S. 97 ff.

Digitized by Google

zuverlässigkeit" bereits aus den meisten Vermögensübersichten allmählich ganz weggeblieben. Auch als das Statistische Bureau später (seit 1876) den „Verfassungs- und Vermögensübersichten" erneutes Interesse entgegenbrachte und ihre Ergebnisse wenigstens hinsichtlich des Vermögens- und Schuldenwesens regelmäßig bearbeitete — die Angaben über die städtischen Einnahmen und Ausgaben lohnten auch dies nicht —, zeigte sich alljährlich von neuem, daß diese auf Grund eines von vornherein unzulänglichen und nun auch noch längst veralteten Formulars gewonnenen Aufstellungen ab ovo der statistischen Genauigkeit entbehrten und einer Veröffentlichung unwert waren.

Erst im Jahre 1894 gelang es den Bemühungen des Königlichen Statistischen Bureaus, durch Verordnung des Ministeriums des Innern vom 20. Januar d. J. ein neues Formular für die im übrigen weiter alljährlich einzureichenden Übersichten der städtischen Verfassungs- und Vermögensverhältnisse zur Einführung zu bringen. Der hauptsächliche Vorzug des neuen Schemas lag in der ihm beigegebenen sorgfältig ausgearbeiteten Anleitung und der nicht immer zutreffenden, aber doch wertvolle Hinweise enthaltenden eingedruckten Probeausfüllung. Die prekäre Rubrik „Gerechtsame" wurde beim Vermögen beseitigt, so daß sie nur noch bei den Einkünften erschien. Im übrigen war das Schema sehr detailliert.

Das Stadtvermögen war in eigentliches[1] und uneigentliches geschieden, wobei als letzteres solche Vermögensbestände angesehen wurden, die, obwohl in Verwaltung und Besitz der Stadtgemeinde befindlich, ihr doch nicht unbeschränkt zur freien Verfügung stehen, wie Stiftungskapitale, Legate und Sparkassenreservefonds. Diese Scheidung ist zutreffend, jedoch ist die Hineinbeziehung des „uneigentlichen" Vermögens in die Statistik unmittelbar zum großen Teil überflüssig und kann leicht irreführen (vgl. dazu unten S. 168 ff.).

In Einzelheiten zeigte das revidierte Formular ähnliche Unebenheiten, wie die hinsichtlich Bayerns erwähnten. Ordinarium und Extraordinarium waren weder in Einnahme noch in Ausgabe geschieden; für die Behandlung der durchlaufenden Posten fehlte ebenso wie für die Berechnung des Wertes von Immobilien eine Vorschrift, während freilich in Ansehung der gemeindlichen Unternehmungen bereits die Norm gegeben war, daß diese in der Vermögensübersicht mit dem am Jahresschlusse festgestellten Buch- oder

[1] Geschieden in Stammvermögen, freies Vermögen, Armenkassenvermögen und Schulkassenvermögen einerseits, in Grundbesitz, wirtschaftliche Unternehmungen, Kapitalien und sonstiges anderseits.

Digitized by Google

Inventurwerte, in der Haushaltsübersicht aber nicht mit den Gesamteinnahmen und Ausgaben, sondern nur mit den der Stadtkasse zufließenden Reinerträgen oder mit den von dieser geleisteten Zuschüssen zu erscheinen haben. In erster Linie diese letztere Vorschrift, deren Zweckmäßigkeit weiter unten generaliter (Seite 139 ff.) zu behandeln sein wird, macht die Ansicht, daß das mit solchem Formular zu gewinnende Material „auch zu einem Vergleiche mit den Städten anderer Staaten geeignet sei", unzutreffend.

Die tabellarische und textliche Ausnutzung dieser neuerlichen Jahresübersichten erfolgte erstmalig und eingehend für das Jahr 1893 durch Rudolf Martin[1], der freilich seinem nach vorstehendem noch immer reichlich mangelhaften Material mit allzu wenig Kritik gegenüberstand; in optimistischer Überschätzung des Wertes der von ihm im übrigen vielfach zergliederten und gruppierten Ziffern ist dem Bearbeiter versagt geblieben, in die Tiefe der Methodik einzudringen. Die nächstfolgende Bearbeitung[2] der Übersichten für 1896 beschränkt sich lediglich auf die Vermögensverhältnisse der Städte und gibt fast lediglich Ziffern, ohne in ihre Würdigung näher einzudringen. Weit mehr kann dies von den beiden Arbeiten gesagt werden, die, wenige Jahre später, auf Grund freilich nicht der Verfassungsübersichten, sondern einer im Hinblick auf die geplante Gemeindesteuerreform im Jahre 1902 veranstalteten Sondererhebung über die Gemeindesteuern[3] sowie die Einnahmen und Ausgaben der Städte und 66 als typisch ausgewählter Landgemeinden mit mehr als 2000 Einwohnern, veröffentlicht worden sind.

Von den sieben Fragebogen dieser Erhebungen bezogen sich die drei ersten auf die Sätze und die Einrichtung der verschiedenen Gemeindesteuern, sowie ihre Erträgnisse in den drei Jahren 1899 bis 1901[4], während weitere vier die Einnahmen der Gemeinden an Gebühren und Sporteln, ihre Ein-

[1] Martin, Gemeindevermögen und Gemeindehaushalt der Städte Sachsens im Jahre 1893. Zeitschrift, Jahrg. 1897, Beilage zu Heft 3 und 4, S. 1 ff.

[2] Geißler, Die Vermögensverhältnisse der Städte Sachsens im Jahre 1896. Zeitschrift, Jahrg. 1898. S. 227 ff.

[3] Eine frühere Kommunalsteuererhebung war schon im Jahre 1893 (unter Zugrundelegung des Jahres 1890) veranstaltet worden, über ihr Ergebnis fehlen jedoch amtliche Veröffentlichungen, die lediglich in einem Bericht in Fischers Zeitschrift für Praxis und Gesetzgebung der Verwaltung, Bd. 15, S. 289 ff. und Bd. 16, S. 145 ff. Ersatz finden.

[4] 3 Jahre waren gewählt zur Erzielung gleichmäßiger, von vorübergehenden Zufälligkeiten „möglichst unbeeinflußter Ergebnisse"; bei der Bearbeitung sind dann je nach Lage der Dinge entweder diese 3 Jahre oder deren letztes, 1901, berücksichtigt worden.

Digitized by Google

nahmen und Ausgaben im allgemeinen, sowie die Einnahmen und Ausgaben des Armenverbandes und der Schulgemeinde zum Gegenstand hatten. Die Ergebnisse dieser letzteren Erhebung konnten allerdings bei der sich wiederum geltend machenden Verschiedenheit des Gemeinderechnungswesens, die auch durch die erlassenen Zählungsvorschriften nicht zu bemeistern war, keine genügende Unterlage für eine allgemeine vergleichende Statistik bieten, wie es hinsichtlich des Steuermaterials der Fall war[1][2]; immerhin konnten auch einige wertvolle Übersichten über den Betrag und, allerdings in nicht ganz vollständiger Weise, die Verwendung der Gemeindeschulden, ferner über die Überschüsse und Zuschüsse der gemeindlichen Gewerbebetriebe, sowie schließlich über die Einnahmen und Ausgaben der Armenkasse aufgestellt und veröffentlicht werden[3]. Ihren besonderen Wert erhält die betreffende Veröffentlichung freilich weniger durch ihren materiellen Inhalt, als durch die einleitenden Ausführungen über das Etatwesen der sächsischen Gemeinden, auf die im dritten Teil noch gelegentlich zu verweisen ist.

Seitdem sind, abgesehen von einigen knappen, lediglich tabellarischen Übersichten[4], die gelegentlich und nur beiläufig publiziert wurden, und dem steuerstatistischen Material, das sich mehrfach in den Drucksachen des Landtages findet[5], keine weiteren Veröffentlichungen der statistischen Landeszentrale über das sächsische Gemeindefinanzwesen erfolgt, doch hat jene neuerdings den „Vermögens- und Rechnungsübersichten", wie sie jetzt heißen, wieder starkes

[1] (Oppe). Die Gemeindesteuern im Königreiche Sachsen in den Jahren 1899 bis 1901. Zeitschrift, Jahrg. 1903, S. 131 ff.

[2] Methodisch bemerkenswert ist in dieser, materiell sehr wertvollen Arbeit nur die völlige Außerachtlassung der Naturalleistungen; „ihren Wert für eine statistische Bearbeitung in Geld auszudrücken, erschien unmöglich" (a. a. O., S. 135).

[3] Oppe, Aus dem Finanzwesen der sächsischen Gemeinden. Zeitschrift, Jahrgang 1904, S. 63 ff. (Im ersten Teil, der das Etatwesen der Gemeinden behandelt, auch abgedruckt in der Deutschen Gemeindezeitung, Jahrg. 1905.)

[4] So bei Wächter, Die sächsischen Städte im 19. Jahrhundert. Zeitschrift, Jahrg. 1902, S. 74 ff. (Die Vermögensverhältnisse der Städte 1847, 1859 und 1900), ferner im Statistischen Jahrbuch für das Königreich Sachsen auf das Jahr 1901, S. 242 ff (Vergleichende Statistik der Stadt- und größeren Landgemeinden mit den Spalten: Ertrag der Gemeindesteuern; Gemeindevermögen; Gemeindeschulden; sämtlich für das Jahr 1896) und ebenda, Jahrgang 1905, S. 104 (Gemeindesteuern im Jahre 1901; Auszug aus der oben zitierten Arbeit Oppes in der Zeitschr., Jahrg. 1903).

[5] So Denkschrift, das Gemeindeabgabenwesen betreffend (Landtagsakten 1903/04, Bd. III, S. 537 ff); Bericht der Gesetzgebungsdeputation der Zweiten Kammer über das Kgl. Dekret Nr. 29, die Neuordnung des Gemeindesteuerwesens betreffend (ebenda Bd. II, S. 1209 ff.): Denkschrift, die Regelung des Gemeindesteuerwesens betreffend (Landtagsakten von 1901/02, Bd. III, S. 696 ff.).

Digitized by Google

Interesse entgegengebracht. Dieses hat dahin geführt, daß die Formulare eingehender Durcharbeitung unterworfen worden sind und eine Bearbeitung des Materials von 1906 und 1908 unternommen bzw. beabsichtigt ist.

Die gegenwärtigen sächsischen Formulare zeichnen sich vor den neuesten bayerischen Erhebungspapieren vor allem durch reichliche und gut gefaßte Erläuterungen aus, die im einzelnen Fall auch Beispiele der zutreffenden Eintragungen bringen. Für die politische Gemeinde, den Ortsarmenverband und die Schulgemeinde — Organisationen, die in Sachsen ja scharf voneinander geschieden sind — wird je eine Vermögensübersicht in activis und passivis sowie je eine Übersicht der Einnahmen und Ausgaben verlangt, wobei zwecks Gewinnung vergleichbarer Ziffern die Spezialisierung durchweg sehr weit geht. Trotzdem erfüllen auch diese Formulare in wesentlichen Teilen nicht alle Ansprüche an eine einwandfreie Finanzstatistik. Die schwächste Seite bietet auch hier die Erhebung des Aktivvermögens. Man hat zwar zum Teil Bewertungsmaßstabe normiert, aber einerseits kaum durchweg solche, die geeignet sind, die tatsächlichen Verhältnisse wiederzugeben — z. B. für Gebäude die Brandversicherungssumme —, und anderseits fehlen die Normen gerade dort, wo sie am nötigsten sind: hinsichtlich des Immobiliars; wie dieses zu bewerten ist, ist aus den Erläuterungen nicht zu sehen. Einnahmereste werden als Vermögensteile mit aufgeführt, nicht dagegen Ausgabereste, wie denn überhaupt die Schuldentabelle im wesentlichen lediglich die Erfassung der Anleihen, Darlehen und hypothekarischen Belastungen im Auge zu haben scheint. Dadurch werden Aktiv- und Passivvermögensnachweisung inkongruent; diese Inkongruenz wird verschärft durch die Vorschrift der „Erläuterungen", wonach die beim Ankauf von Grundstücken übernommenen Hypotheken oder schuldig gebliebene Kaufgelder von der Schuldenübersicht ausdrücklich ausgeschlossen werden mit der Motivierung, daß „hier durch die Schuldenaufnahme der Gemeinde keine Barmittel zufließen und deshalb bei ihnen von einer Verwendung wie bei den übrigen Schulden nicht die Rede sein kann". Da aber anderseits derartig mit Hypotheken belastete oder in ihrem Kaufpreise noch nicht völlig beglichene Grundstücke auf der Aktivseite erscheinen, ohne daß hier ein Abzug für die darauf lastenden Schulden vorgeschrieben wäre, muß sich daraus ein unzutreffendes Bild vom Reinvermögensstand ergeben. Bemerkenswert ist, daß in weitgehender Detaillierung nicht nur Stand und Bewegung des Schuldenstandes, sondern auch ursprünglicher Betrag, Verwendung, Aufnahmebedingungen jeder Anleihe erfragt werden.

Sorgsam durchgearbeitet ist das Schema, betreffend die Einnahmen und Ausgaben. In der richtigen Erkenntnis, daß ohne die Ausscheidung der durchlaufenden Posten, wie es in den „Erläuterungen" heißt, „der wirkliche

Digitized by Google

Umfang des Haushaltes im ganzen und bei den einzelnen Gegenständen nicht erkannt werden kann", finden sich neben den 4 Vertikalspalten: „Einnahmen; Ausgaben; Überschuß; Fehlbetrag"; noch zwei Rubriken: „Unter den Einnahmen / Ausgaben sind Beträge, die auf anderen Konten (bei anderen Kassen) nochmals verrechnet werden, in Höhe von . . . . ." Im übrigen sind die Einnahmen und Ausgaben in brutto darzustellen; die Summen der Überschüsse bzw. Fehlbeträge geben ausgeglichen die Differenz der Einnahmen und Ausgaben insofern nicht wieder, als bei den wirtschaftlichen Unternehmungen nicht das kassenmäßige, sondern das bilanzmäßige Ergebnis einzutragen ist, während sonst durchweg die Ergebnisse der Rechnung verlangt werden. Die Scheidung in ordentliche und außerordentliche Ausgaben erfolgt derart, daß letztere in einer Nebentabelle nachgewiesen werden; diese berücksichtigt alle Ausgaben, „die aus Vermögensbeständen oder Anleihen gedeckt werden", wobei die Deckungsmittel mit angegeben sind. Das Kriterium des Extraordinariums liegt also in der Eigenart nicht des Ausgabezweckes, sondern der Deckungsquelle; soweit außerordentliche Einnahmen wie Kapitalzahlungen usw. noch nicht zur Deckung von Ausgaben verwandt worden sind, bleiben sie aus der Übersicht heraus. Verzinsung und regelmäßige Tilgung der Schulden sind im Ordinarium nachgewiesen, als eine der zwölf Gruppen, in die die ordentlichen Einnahmen und Ausgaben übereinstimmend geschieden werden: Unternehmungen und Anstalten; Grundbesitz; Kapitalien; Verzinsung und Tilgung der Schulden; Allgemeiner Verwaltungsaufwand; Polizeiaufwand; Gemeinnützige und Wohlfahrtseinrichtungen; Feuerlöschwesen; Straßen, Plätze und Brücken; höhere und Fachschulen; Brunnen, Denkmäler usw.; Gemeindesteuern.

Entspricht die Sorgfalt der Materialgewinnung und Materialbearbeitung den Qualitäten der Fragebogen, so ist wenigstens hinsichtlich der Einnahme- und Ausgabenstatistik von den letzten sächsischen Erhebungen ein Erfolg zu erhoffen.

§ 8. Württemberg.

Wesentlich anders steht es mit der Gemeindefinanzstatistik des vierten Königreichs. Württemberg[1] besitzt eigentlich nur eine eingehende gemeinde-

[1] Vgl. Kollmann, a. a. O. S. 5. — Beiträge zur Statistik der Vermögensverwaltung der Amtskörperschaften, Gemeinden und Stiftungen in Württemberg und der Besteuerung für Amtskörperschafts- und Gemeindezwecke. Veröffentlicht vom Kgl. Ministerium des Innern. Württembergische Jahrbücher für Statistik und Landeskunde, Jahrgang 1883, I. Bd., 1. Hälfte, S. 188 ff.

Digitized by Google

finanzstatistische Arbeit[1], und auch diese ist längst veraltet, da sie im Jahre 1870 erschien und schon damals, unter Zugrundelegung des Durchschnittes der Jahresrechnungen von 1860 bis 1863, mit nicht ganz neuem Material operierte. Dieses Material war vom Ministerium des Innern anläßlich einer beabsichtigten Verfassungsrevision in jenen Jahren erhoben worden.

In den Tabellen teils die einzelnen Gemeinden berücksichtigend, teils sie nach Oberämtern zusammenfassend und im Texte die Ergebnisse jener materiell erläuternd und ergänzend, berücksichtigt die ziemlich umfangreiche Arbeit sowohl Vermögen und Schulden, wie Einnahmen und Ausgaben. Das Vermögen setzt sich zusammen aus den Aktivkapitalien, ohne Einnahmerückstände, und dem Grundvermögen, das allerdings auf eine besonders eigenartige Weise bewertet worden ist. Auf Grund des Flächenumfanges des gemeindlichen Grundbesitzes[2] nämlich sind dessen Werte einfach unter Zugrundelegung von fünf Durchschnittspreisen für die verschiedenen Kulturarten, aber einheitlich für das ganze Königreich (!) errechnet worden. Eine Kritik dessen erübrigt sich ebenso wie hinsichtlich der Auslassung der Gebäude, die damit motiviert wird, daß deren Wert „nicht von wesentlicher Bedeutung sei, weil die große Mehrzahl dieser Gebäude zu öffentlichen Zwecken dient und nicht als rentierendes Vermögen anzusehen ist". Die auf Grund solchen Materials errechneten Vermögensziffern haben lediglich Kuriositätswert, wogegen die Ziffern der Passivkapitalien, unter denen dauernde, wie vorübergehende Schulden verstanden zu sein scheinen, wesentlichen Bedenken nicht begegnen. Charakteristisch für die alte statistische Schule ist dabei, daß für jedes Oberamt die Höhe des Aktiv- wie des Passivkapitals im Verhältnisse zur Einheit der Quadratmeilenmeile und des Morgens ausgerechnet und in den Tabellen mitgeteilt wird. Welche innere Beziehung zwischen der Höhe der Schulden und dem Umfange des Gemeindegebietes besteht, ist unerfindlich.

Sehr detailliert sind die Nachweisungen über die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden, die auf den Rechnungsergebnissen beruhen. Jene werden dabei in zwei Hauptkapitel (Gemeinderechte; Gemeindeeigentum), diese in deren fünf (allgemeiner Amtsaufwand; auf Rechte und Besitzungen; auf die Polizeiverwaltung; Zinsen aus Gemeinde-Passivkapitalien; sonstige

[1] Camerer, Gemeinde-, Stiftungs- und Amtskörperschaftsverwaltung in Württemberg nach dem Durchschnitte der Jahre 1860—1863. Jahrbücher, Jahrgang 1870, S. 174 ff.

[2] Kollmann hat a. a. O. diese Berechnung offenbar übersehen, denn er sagt ausdrücklich, aber eben fälschlich, daß bloß der Flächeninhalt der Liegenschaften, nicht aber ihr Wert festgestellt und mitgeteilt sei.

Digitized by Google

Ausgaben verschiedener Art) geschieden. Jedes der Hauptkapitel aber wird wiederum weiter spezifiziert, so daß insgesamt die Einnahmen in 19, die Ausgaben in 23 Rubriken getrennt erscheinen. Zur „Polizeiverwaltung" werden u. a. die Ausgaben für Straßen- und Wegebau, sonstige Pflege- und Armenzwecke gerechnet. Hinsichtlich des allgemeinen Amtsaufwandes ist noch heute von Interesse die Sonderdarstellung der Gehaltsaufwendungen der verschiedenen Beamtenkategorien, wobei für die Unterbeamten auch noch deren Personenzahl angegeben wird. Ob freilich die weitgehende Spezialisierung trotz der damaligen einfachen Verhältnisse der Gemeinden durchweg zutreffend erfolgt ist, entzieht sich der Beurteilung. Angefügt sind entsprechende Mitteilungen über die Stiftungs- und Amtskörperschaften im Königreiche.

Die übrigen württembergischen Veröffentlichungen auf gemeindefinanzstatistischem Gebiete sind wesentlich geringeren Umfangs und befassen sich fast nur mit den steuerlichen Verhältnissen. So behandelt die eine die Gemeindesteuern im Zusammenhange mit den Staats- und Amtsauflagen[1] in knappen ziffermäßigen Zusammenstellungen, während in einer anderen[2] die Steuern der Amtskörperschaften und Gemeinden vorwiegend in ihren Wirkungen besprochen werden, wogegen einige Zahlengruppen lediglich Beweismaterial zwecks Unterstützung der textlichen Ausführungen bieten.

Eine dritte, nicht viel jüngere Arbeit[3] schließlich gibt zunächst für jede Gemeinde mit mehr als 4000 Einwohnern die Erträge der örtlichen Verbrauchsabgaben und einiger anderer Gemeindesteuern an. Materiell wichtiger aber sind die weiteren Tabellen über den Vermögens- und Schuldenstand wie der Amtskorporationen so der Gemeinden, nach Oberämtern zusammengefaßt und in historischer Vergleichung bis an die 40er Jahre zurück. Es werden dabei freilich lediglich die verzinslichen Schulden, die verzinslichen Aktivkapitalien und schließlich die Beträge der jährlichen Tilgungsraten mitgeteilt. Der Text versucht, die historischen Wandlungen im Gesamtbilde zu erklären und hebt die Hauptergebnisse geschickt hervor.

Wenn diese Arbeit bis in die 40er Jahre zurückgriff, so knüpfte sie damit an gemeindefinanzstatistische Erhebungen an, die früher in Württemberg regelmäßig stattgefunden hatten und wohl die ältesten Versuche auf diesem Gebiete in Deutschland überhaupt darstellen, heute aber längst ver-

[1] Camerer, Direkte Staatssteuern und Amts- und Gemeindeanlagen in Württemberg im Etatsjahre 1. Juli 1868—1869. Jahrbücher, Jahrgang 1868, S. 312 ff.

[2] v. Riecke, Die direkten Steuern vom Ertrag und vom Einkommen. Jahrbücher, Jahrgang 1879, I. Bd., 1. Hälfte, S. 71 ff. (S. 185).

[3] Beiträge usw. (vgl. Anm. 1 auf S. 49).

Digitized by Google

gessen sind[1]. Vom Jahre 1816/17 ab nämlich sind vom Ministerium des Innern in Zeiträumen von drei zu drei Jahren vergleichende Übersichten über den Stand des verzinslichen Kapitalvermögens der Gemeinden, ihrer verzinslichen Schulden, Ausstände und Umlagen auf Grund der von den Oberämtern an die Kreisregierungen zum Zwecke der Aufsichtsführung über die Verwaltung erstatteten Berichte zusammengestellt und im Regierungsblatt veröffentlicht worden. Die letzte dieser Übersichten bezog sich auf das Jahr 1843/44[2]; wenige Jahre darauf (1848) wurden die periodischen Berichte der Oberämter über die Ergebnisse der Verwaltung eingestellt und damit auch die erwähnten Übersichten. Im Jahre 1854 wurden allerdings wieder jährliche Berichterstattungen der Oberämter über die Gemeindevermögensverwaltung angeordnet, ihre Resultate aber nicht regelmäßig zusammengestellt, so daß sie wohl für die Aufsichtsführung, nicht aber für statistische Zwecke verwertet wurden. Erst für die Rechnungsjahre 1859/60, 1869/70 und 1879/80 erfolgte wieder eine Zusammenstellung, die eben jener Arbeit des Jahres 1883 zugrunde lag.

Eine gewisse Fortführung der Zusammenstellung ist erst neuerdings im Statistischen Handbuch für das Königreich Württemberg erfolgt, das aber lediglich in einigen knappen Tabellen, teils für die einzelnen Gemeinden, teils für die Gemeinden der Oberämter, wenige ziffermäßige Angaben über die Gemeindesteuern[3] — einmal auch über die Gemeindeschulden[4] — gebracht hat. Die Unterlagen für diese Tabellen werden vom Ministerium des Innern und von den Kreisregierungen mitgeteilt. Das Statistische Landesamt dagegen hat eine ausführliche Darstellung der gesamten Vermögens-, Steuer- und Schuldenverhältnisse der württembergischen Gemeinden schon mehrfach angestrebt, diese Pläne aber bisher an dem „großen Geld- und Zeitaufwande, den die Durchführung des Planes für Staat und Gemeinden erfordert hätte“[5], scheitern sehen müssen. Allerdings waren die letzten Jahre für eine solche Aufgabe

[1] Auch Kollmann a. a. O. kennt sie nicht.

[2] Regierungsblatt 1842, S. 575.

[3] Die Umlagen auf Grundeigentum, Gefällen, Gebäuden und Gewerben werden behandelt für 1895 im Ergänzungsband II der Württ. Jahrbücher 1898, für 1902 im Statist. Handbuch 1902/03, für 1904 ebenda 1904/05, für 1905 ebenda 1906/07 (durchweg mit älteren Vergleichszahlen); ferner gibt das Statist. Handbuch 1902/03 eine Übersicht über „die Gemeindeschaden in den größeren Gemeinden 1902“ und das Statist. Handbuch 1906/07 eine solche über „die Steuerverhältnisse in den Oberämtern auf Grund der Darstellungen der einzelnen Gemeinden nach dem Voranschlage 1905“.

[4] Statist. Handbuch 1904/05 (Ertragssteuern und Gemeindeschulden 1904).

[5] Schreiben des Kgl. Württemberg. Statist. Landesamtes an den Verfasser vom 13. Juli 1909.

Digitized by Google

auch noch besonders insofern ungünstig, als die Reform der Gemeindeordnung und Gemeindebesteuerungsrechte in diese Zeit gefallen und erst vor kurzem beendet worden ist. Bei dem Interesse, das das Württembergische Statistische Landesamt der Gemeindefinanzstatistik neuerdings offenbar wieder entgegenbringt, ist wohl zu erwarten, daß demnächst erneut die Frage ins Auge gefaßt wird — umsomehr, als neuerdings durch Ministerialverfügung vom 6. Oktober 1907 wenigstens in Ansehung der kleinen Städte und der Landgemeinden ein Schema für die Etats und Rechnungen vorgeschrieben worden ist.

§ 9. Baden.

Im Großherzogtum Baden[1] sind die Bemühungen zur Erreichung einer vergleichenden Gemeindefinanzstatistik ähnlich wie in Bayern formell von jeher dadurch wesentlich erleichtert worden, daß hier schon seit 1844 eine, durch Verordnung vom 11. September 1883 allerdings wesentlich umgeänderte staatliche Anweisung für die formelle Gestaltung sowohl des Gemeindevoranschlages, als auch der Gemeinderechnung in Kraft steht. Es werden darin nicht nur die allgemeinen äußeren Formen der Rechnung vorgeschrieben, sondern auch bis ins einzelne die Spezialrubriken, in die Rechnung und Voranschlag zu zerfallen haben, bestimmt. Auch für die der überwachenden Staatsstelle alljährlich mit dem Rechnungsabschlusse „zur Abhör" vorzulegende Vermögensstandsdarstellung sind genaue Vorschriften über das Was und Wie der Eintragungen, namentlich (was an sich einen Fortschritt gegen z. B. Bayern und teilweise auch Sachsen bedeutet) über die Bewertungsmethoden für die einzelnen Vermögensgegenstände ergangen: Die Gebäude sind nach dem Brandversicherungsanschlage, die landwirtschaftlichen Grundstücke ebenso wie die Grundberechtigungen nach dem Steueranschlage, die gewerblichen Unternehmungen nach dem Zwanzigfachen des durchschnittlichen Reinertrages, jedoch mit nicht mehr als den wirklichen Anlagekosten, das Mobiliar nach dem Inventurwert einzusetzen. Diese Einzelbestimmungen sind freilich leider, wie aus den Darlegungen auf Seite 181 ff. dieser Arbeit des näheren hervorgehen wird, keineswegs dazu angetan, das Vermögen der Gemeinden zutreffend zu erfassen, sondern veranlassen die Einstellung erheblich zu niedriger Ziffern. Infolgedessen ist eine Reihe größerer badischer Gemeinden schon seit Jahren dazu übergegangen, neben dem Vermögensnachweis nach § 39 der Gemeinderechnungsnachweisung alljährlich noch eine zweite Vermögensnachweisung nach dem Effektivwert aufzustellen, wodurch ein wenig erfreulicher Dualismus geschaffen und zugleich ein praktischer Beweis dafür geliefert wird, wie schwierig es ist, auch nur für die Ge-

[1] Vgl. Kollmann, a. a. O. S. 4.

Digitized by Google

meinden eines kleineren Staatswesens allgemein zutreffende Normen für die Finanzanschreibung zu gewinnen. Zu berücksichtigen ist dabei freilich, daß die Gemeinderechnungsnachweisung auch in ihrer heutigen Form bereits ein Vierteljahrhundert alt ist und infolgedessen den Verhältnissen des modernen Gemeinwesens schon aus diesem Grunde nicht vollauf Rechnung tragen kann.

Immerhin hat jene Organisation des Gemeinderechnungswesens dahin geführt, daß in Baden schon nach dem Stande von 1854 eine erste eingehende Schilderung von Einnahmen, Ausgaben und Vermögen der badischen Gemeinden veröffentlicht werden konnte, die nach Quantität und Qualität über alle ungefähr gleichzeitigen Versuche anderer deutscher Staaten hinausragt. Die vom Ministerium des Innern durchgeführte Bearbeitung der pflichtgemäß von den insgesamt 1583 Gemeinden jeder Größe eingereichten Nachweisungen[1] gibt sowohl für das Großherzogtum als Ganzes wie für die Kreise und jede einzelne Gemeinde die Einnahmen und Ausgaben in weitgehender Detaillierung — jene zerfallen in 19, diese in 27 Einzelpositionen —, ferner die Summe der Steuerkapitalien, das Gemeindevermögen (geschieden in Äcker und Wiesen; Waldungen; sonstige Liegenschaften; Grundgefälle und Berechtigungen; Gerätschaften; ausstehende Kapitalien; Einnahmerückstände und Kassenvorrat; Natural- und Materialvorräte) und Schulden (geschieden in heimzuzahlende Kapitalien; Ausgabereste; Grundlasten usw.), wozu noch besondere Übersichten über die Bürgernutzungen an Almendgütern und Holzabgaben nach Wert, Umfang und Verteilungsmodus treten; die einzelnen Angaben beruhen auf den Etatsansätzen und stellten Bruttobeträge dar. Der textliche Teil des zwei Bände umfassenden Werkes ist nur karg, hält sich von jeder Kritik der Ziffern frei und gibt, abgesehen von einer, für das Verständnis der ganzen Arbeit allerdings außerordentlich wertvollen und ebenso nachahmenswerten, wie leider nur einmal in der ganzen Literatur (von Kollmann für Oldenburg; s. § 10 dieser Arbeit) nachgeahmten Schilderung ihrer gemeinderechtlichen Grundlagen, lediglich einige ziffermäßige Zusammenfassungen und Gruppenübersichten.

Mit wesentlich beschränktem Tabellenwerke folgte wenige Jahre später eine zweite Arbeit, die auf derselben Basis ebenfalls Vermögensverhältnisse, Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden nach dem Stande von 1860 behandelte[2]. Auch diesmal berücksichtigten die Aufstellungen jede einzelne

[1] Beiträge zur Statistik der inneren Verwaltung des Großherzogtums Baden, 9. Heft (2 Teile). Die Gemeinden des Großherzogtums Baden, ihre Vermögensverhältnisse, Einnahmen und Ausgaben. Carlsruhe 1859.

[2] Beiträge, 14. Heft. Die Gemeinden des Großherzogtums Baden, deren Vermögensverhältnisse, Einnahmen und Ausgaben nach dem Stande von 1860 bezw. 1. Januar 1861. Carlsruhe 1863.

Digitized by Google

Gemeinde, gaben aber als Einnahmen und Ausgaben, als Vermögen und Schulden nur die Summen unter Hervorhebung einiger weniger besonders wichtig erscheinender Unterpositionen (so unter den Ausgaben z. B. lediglich die auf Abgang, Verlust und Nachlaß, auf Aufwand für die Armenpolizei, auf Aufwand für die Gemeindeverwaltung entfallenden Beträge); neu hinzu kamen statt dessen nur einige vergleichende Angaben über die Steuerquoten für die fünf Jahre 1858 bis 1862. Die textliche Bearbeitung ist im allgemeinen ebenso knapp wie 1858, zeigt aber doch an einzelnen Stellen Ansätze[1] zur methodischen Kritik des Gebotenen.

Leider hat es bei diesen, in Ansehung der Zeitverhältnisse zweifellos viel versprechenden Anfängen umfänglicher gemeindefinanzstatistischer Arbeiten in Baden bis heute sein Bewenden gehabt; nur einen bescheidenen Ersatz dafür bietet das „Jahrbuch für das Großherzogtum Baden", wenn es auch in den Grenzen seiner Anlage dem gemeindlichen Finanzwesen besonderes Interesse entgegenbringt. Im wesentlichen schon seit 1867 werden hier[2] alljährlich für die der Städteordnung unterstehenden zehn Städte einzeln und für die übrigen Gemeinden nach Amtsbezirken zusammengefaßt (unter Hervorhebung wiederum der größeren Städte mit über 3000 Einwohnern) in, von einer systematischen Übersicht der in den einzelnen Gemeinden erhobenen Verbrauchssteuern abgesehen, drei Tabellen detaillierte Angaben über die Steuerwerte und Steueranschläge, über die Ausgaben für die Schuldentilgung (unter Gegenüberstellung der planmäßigen und der im Voranschlage vorgesehenen Beträge), über Vermögen, Schulden, laufende Einnahmen und laufende Ausgaben nach der Rechnung veröffentlicht; ähnlich wie in der größeren Veröffentlichung von 1863 werden für diese letzteren vier Materien Summenziffern mit Heraushebung einzelner Sonderpositionen, deren Spezialisierung am weitesten beim Vermögen geht[3], mitgeteilt. Methodisch beachtlich ist besonders die Einbeziehung auch der Steuerwerte als wesentlicher Unterlagen für die finanzielle Kraft der Gemeinde (vergleiche weiter unten Seite 166) in die Darstellung, während die Mängel sich aus unserer Kritik der Gemeinderechnungsanweisung von selbst ergeben. Hinsichtlich der Vermögensziffern kommt deren Einwirkung z. B. klassisch darin

[1] So auf S. VIII, IX, XI.

[2] In der neuesten Ausgabe (37. Jahrgang 1908 und 1909), auf S. 660 ff. und 732 ff.

[3] Die betr. Spalten sind: Gemeindevermögen im ganzen; darunter: Gebäude: landwirtschaftliche Grundstücke, Waldungen und Grundgefälle; Gas- und Wasserwerke und ähnliche Einrichtungen; Gerätschaften, Material- und Naturalvorräte; ausstehende Kapitalien, Kassenvorrat.

Digitized by Google

zum Ausdruck, daß Städte wie Karlsruhe, Freiburg und Heidelberg nach diesen Unterlagen weit mehr Schulden als Vermögen (Freiburg z. B. 1906 um nicht weniger als 7 Millionen Mk.) aufweisen, wovon tatsächlich gar keine Rede sein kann. Noch heute gibt somit ein Vergleich dieser Vermögensdaten für verschiedene Jahre lediglich das wieder, was in der Bearbeitung von 1863[1] merkwürdig genug als „die wirkliche Veränderung in dem betreffenden Vermögensstande" bezeichnet wurde, „nämlich nicht etwa eine Erhöhung oder Verminderung desselben durch höheren oder geringeren Schätzungs- oder Marktwert, sondern durch extensive oder intensive Vermehrung und Verminderung, als Erwerb oder Abgang, Melioration oder Deterioration der Vermögensobjekte". Hinsichtlich der Einnahmen und Ausgaben muß noch bemerkt werden, daß über Ausscheidungen durchlaufender Posten nichts vorgeschrieben ist und daß Schuldentilgungen *nicht* als laufende Ausgaben angesehen werden, sondern als „Grundstocksausgaben" außerhalb der Tabellen bleiben.

Von weiteren landesstatistischen Arbeiten sind, lediglich der bibliographischen Vollständigkeit wegen, noch die beiden kleinen Aufsätze zu erwähnen, die 1908 in den „Statistischen Mitteilungen über das Großherzogtum Baden" über die Ausdehnung und Sätze der Verbrauchssteuern in den badischen Gemeinden[2], sowie über die badischen Gemeindesteuern im ersten Jahre der neuen Steuergesetzgebung[3] erschienen sind; ferner die kurzen Angaben, die der alle fünf Jahre erscheinende Jahresbericht des Großherzoglichen Ministeriums des Innern im Kapitel „Gemeindewesen" auch über die einschlägigen Finanzverhältnisse bringt. Methodische Bemerkungen sind daran nicht zu knüpfen.

§ 10. Oldenburg.

Mit der bayerischen und badischen hat die Gemeindefinanzstatistik *Oldenburgs*[4] insofern Ähnlichkeit, als auch hier bindende Vorschriften über Gestaltung und Gliederung der formalen Finanzgebarung der Gemeinden obwalten. In engem Zusammenhange damit besteht schon seit Gründung des landesstatistischen Bureaus (1854) die Verpflichtung der Gemeinden, der Staatsregierung alljährlich nach vorgeschriebenem Formular Rechnungsauszüge einzureichen, seit 1870 außerdem noch jedes fünfte Jahr Nachweise über Vermögen und Schulden.

[1] a. a. O. S. V.
[2] Statistische Mitteilungen, Neue Folge, Bd. I (1908), S. 162.
[3] Ebenda S. 195.
[4] Vgl. *Kollmann* a. a. O. S. 21 ff.

Digitized by Google

Das so gewonnene Material hat allerdings nur in beschränktem Maße Verwertung und Veröffentlichung gefunden, und zwar in den beiden ersten Jahrzehnten seines Aufkommens infolge der verschiedenen Kommunalverwaltungsreformen, die der finanzstatistischen Arbeit die Stetigkeit nahmen, während in den letzten Dezennien wohl das Fehlen einer geeigneten periodischen Publikationsstelle mit ein Anlaß zur völligen Untätigkeit auf diesem Gebiete gewesen ist. So kommt es, daß Oldenburg aus der älteren Zeit, abgesehen von der die finanzielle Seite nebenher mitberücksichtigenden Untersuchung von 1881 über das Armenwesen[1], an gemeindefinanzstatistischen Arbeiten nur zwei kleine und wenig bedeutsame Schriftchen über die gemeindlichen Vermögen und Schulden, bezw. die kommunalen Lasten und Abgaben besitzt[2]; für die beiden letzten Jahrzehnte kommen lediglich die knapp gehaltenen auf 1891/95 bezw. 1894/98 (hinsichtlich der Einnahmen und Ausgaben) und 1895 bezw. 1900 (hinsichtlich der Schulden) bezüglichen Tabellen in Betracht, die ohne weitere Erläuterung in den statistischen Gemeindebeschreibungen für das Herzogtum Oldenburg einerseits, das Fürstentum Lübeck anderseits[3] mitgeteilt werden. Neuerdings werden freilich alljährlich Nachweisungen über die steuerliche Belastung der Gemeinden aufgestellt und dem Landtage zwecks Ausnutzung für die beabsichtigte gesetzgeberische Reform des kommunalen Steuerwesens vorgelegt; doch sind diese Nachweisungen der Öffentlichkeit nicht zugänglich[4].

Zwischen jener älteren und der neuesten Zeit aber steht als eine der bemerkenswertesten Arbeiten der deutschen Gemeindefinanzstatistik die Bearbeitung der kommunalfinanzstatistischen Jahresnachweisungen für 1873 bis 1882 in dem großen Werke Kollmanns[5], das sich ebenso durch Umfänglichkeit des Planes — es finden darin die politischen Gemeinden, die Ortsgenossenschaften, die Armengemeinden, Amtsverbände, Schulgemeinden,

---

[1] Statistische Nachrichten über das Großherzogtum Oldenburg, 18. Heft. Das Armenwesen mit Einschluß der besonderen Wohltätigkeitsanstalten, Oldenburg 1881.

[2] Vermögen und Schulden der politischen und Armengemeinden des Herzogtums Oldenburg am 1. Mai 1875. Mitteilung des Großh. Oldenburg. Statistischen Bureaus. Oldenburg 1880. — Die kommunalen Abgaben und Lasten im Großherzogtum Oldenburg. Bearbeitet und herausgegeben vom Großherzoglich Oldenburg. Statistischen Bureau, Oldenburg 1881.

[3] Kollmann, Statistische Beschreibung der Gemeinden des Großherzogtums Oldenburg. Oldenburg 1897, S. 206 ff. — Derselbe, Statistische Beschreibung der Gemeinden des Fürstentums Lübeck. Oldenburg 1901, S. 204.

[4] Nach einer Mitteilung des Statistischen Amts für das Großherzogtum Oldenburg an den Verfasser.

[5] Kollmann, Das Finanzwesen der Kommunalverbände usw.

Digitized by Google

Pfarrgemeinden und Wasserbaugenossenschaften in gleicher Weise Berücksichtigung — wie durch gründliche Durcharbeitung des Materials auszeichnet. Die Arbeit ist nach mannigfacher Richtung vorbildlich; nicht zuletzt in der sorgfältigen Grundlegung, die der Bearbeiter der Besprechung des Tabellenwerkes durch eingehende Darlegung der beobachteten Methode, sowie der Gemeindeverfassungs-, Bevölkerungs- und allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnisse als wesentlicher Voraussetzungen der finanzstatistischen Zusammenhänge geschaffen hat. In sehr geschickter Weise ist es gelungen, ein durchaus einheitliches Bild aus den Materien so verschieden gearteter Selbstverwaltungskörper, wie es die erwähnten Verbände in Oldenburg darstellen, zu erhalten; bedeutsam ist ebenso die Zugrundelegung nicht eines einzelnen Jahres, sondern durchweg eines ganzen Jahrzehnts, wodurch in hohem Grad ein wesentliches Ziel der kommunalen Finanzstatistik, die Ausscheidung der Zufälligkeiten, erreicht worden ist. Zweifellos ist schließlich, daß die mannigfachen und meist zutreffenden methodischen Bemerkungen, die sich auch im Text eingestreut finden, auf die weitere Behandlung des gemeindefinanzstatistischen Problems anregend gewirkt haben. Trotz aller dieser Vorzüge geht es aber doch zu weit, wenn von Reitzenstein[1] das Werk schlechthin „mustergültig durchgeführt" nennt.

Will man die oldenburgische Leistung mit z. B. den preußischen Versuchen in ihren methodischen Werten vergleichen, so wird man zunächst billigerweise berücksichtigen müssen, daß es sich bei Preußen um ein Staatsgebiet handelt, das heute eine etwa achtzigmal so große Bevölkerung und eine ganz andere Vielgestaltigkeit der wirtschaftlichen Struktur wie Oldenburg aufweist. Die Gemeinden Oldenburgs stellen nach den eigenen Worten des Bearbeiters[2] „nur sehr bescheidene und durchsichtige Gebilde" dar; je durchsichtiger aber die finanziellen Verhältnisse selbst sind, um so weniger schwierig ist die Förderung des finanzstatistischen Problems. Aber selbst mit dieser Einschränkung, die ja an sich das Verdienst einer richtigen Erfassung und konsequenten Durchführung der statistisch charakteristischen Momente nicht mindert, ist dem Urteile Reitzensteins nicht vorbehaltlos zuzustimmen. Die Ziffern, die das umfangreiche Werk bietet, können doch nicht vorbehaltlos als zutreffende Abbilder der finanziellen Lage und Tätigkeit der oldenburgischen Gemeinden angesehen werden. Nicht als ob damit gegen die Gewissenhaftigkeit und Sorgfalt der Bearbeitung an sich Einwände zu erheben wären — das versteht sich bei der Persönlichkeit des Leiters der

[1] a. a. O. S. 158.
[2] a. a. O. S. 21.

Digitized by Google

Erhebung von selbst —, wohl aber sind die methodischen Grundlagen, sowohl der Materialgewinnung wie der Materialverarbeitung nicht ohne wesentliche Bedenken, die gerade wegen der übrigen hohen Vorzüge der Oldenburger Gemeindefinanzstatistik hier, wo es sich um ihre Fruchtbarmachung für den Fortschritt der Methode handelt, nicht verschwiegen werden dürfen.

Da die Jahresnachweisungen der Gemeinden den vorgeschriebenen Rechnungsaufstellungen[1] entsprechen, diese aber eine Kontrolle der ganzen Rechnungsführung ermöglichen sollen, sind jene so eingerichtet, daß die gesamten Ein- und Ausgänge der Kassen in ihren Bruttobeträgen ersichtlich werden. Es erscheinen in ihnen darum Kassenbestände ebensowohl wie Rückstände und alle übrigen Einnahmen und Ausgaben ohne jede grundsätzliche Differenzierung. Daß diese unbedingt notwendig ist, wurde nun bei der statistischen Bearbeitung des Materials zwar anerkannt; die grundsätzliche Scheidung der Einnahmen und Ausgaben erfolgte aber nun nicht nach ordentlichen und außerordentlichen, sondern nach „wirklichen" und „unwirklichen", welch letztere kurzerhand gestrichen und im Tabellenwerk überhaupt nicht beachtet worden sind. Als unwirkliche Einnahmen und Ausgaben werden dabei alle „lediglich rechnungsmäßigen und Durchgangsposten" angesehen, wie Kassenbestände, rückständige Einnahmen, Vorschüsse des Rechnungsführers — bis hierher ist nichts einzuwenden —, ferner aber auch Einnahmen aus Veräußerungen und Ablösungen, aus heimgezahlten Kapitalien, aus Anleihen und Vermächtnissen, ferner Ausgaben für Schuldentilgungen oder Belegungen. Unter diesen Positionen sind einige und sehr wichtige, die keineswegs als „unwirklich" zu bezeichnen sind. Die Auslassung namentlich der Einnahmen aus Anleihen und Immobiliarveräußerungen, sowie des Aufwandes für Schuldentilgung, gibt nicht nur, weil auf beiden Seiten der Rechnung nicht völlig konform verfahren wird, ein in sich schiefes Bild des Gemeindefinanzwesens, sondern drückt auch die Summen auf beiden Seiten so hernieder, daß z. B. ein Vergleich mit den Ergebnissen anderer gemeindefinanzstatistischer Erhebungen schon dadurch ein Unding wird. Aber auch dieses ließe sich noch ertragen, falls, wie bei gleich gerichteten Erhebungen anderer Staaten, es mit diesen Ausscheidungen im Grunde doch darauf abgesehen gewesen wäre, wenn nicht die gesamte Finanzgebarung vollständig zu geben, so doch die laufenden Einnahmen und Ausgaben aus deren Gesamtziffern rein herauszuarbeiten. Doch ist gerade nach dieser Richtung hin unkonsequent verfahren, indem bei den Einnahmen nur ordentliche (gewöhnliche Einnahmen aus dem Vermögen; Zuschüsse und

[1] Formulare bei Kollmann, S. 155 ff. abgedruckt.

Digitized by Google

vertragsmäßige Leistungen aus der Landeskasse, aus anderen Gemeindekassen, sonstige Zuschüsse; Gebühren für Nutzung der Gemeindeanstalten; Hundesteuern; Umlagen; sonstige wirkliche Einnahmen) nachgewiesen, bei den Ausgaben aber „gewöhnliche" und „außergewöhnliche" zusammengegriffen werden. Hier ist die Spezifikation so, daß die gewöhnlichen Ausgaben geschieden werden in solche für die allgemeine Verwaltung (persönliche; sächliche); die Aktiv- und Passivvermögensverwaltung; Leistungen an andere Gemeinden und Kassen; Gemeindeanstalten und Einrichtungen (Unterhaltung der Wege, Brücken usw.; Unterhaltung der Flüsse, Bäche, Wasserläufe usw.; Feuerpolizei; Nachtwache; Straßenbeleuchtung; sonstige Polizeiverwaltung); Beiträge zur Amtsverbandskasse; sonstige wirkliche Ausgaben; unter den außerordentlichen Ausgaben erscheinen solche für das Grundvermögen; für Wege, Plätze, Brücken; für Flüsse, Bäche, Wasserleitungen; für sonstige Anstalten und Einrichtungen. Es werden also u. a. ausdrücklich die Ausgaben für Grundstückserwerb mit nachgewiesen, während, wie erwähnt, die Einnahmen aus Wiederveräußerungen des Erworbenen überhaupt nicht in der Darstellung erscheinen.

Der Mangel an Komparabilität auf den beiden Seiten des Rechnungsnachweises aber geht noch weiter und liegt darin tiefer begründet, daß die Einnahmen nach dem Soll der Rechnung erscheinen — in der Erläuterung zur Aufstellung der heute noch fast unverändert im Gebrauche befindlichen Nachweisungen heißt es: „Die Einnahmebeträge bezeichnen die Solleinnahme insofern, als rückständig gebliebene Einnahmen ebenso wie die wirklichen Einnahmen aufzuführen sind" —, während hinsichtlich der Ausgaben ausdrücklich vorgeschrieben wird: „Die Ausgaben sind sämtlich nach ihrem wirklichen Betrage, nicht nach ihrem Sollbetrag aufzuführen." Der Grund für dieses Verfahren mag in der Erwägung liegen, daß die Istergebnisse der Restverwaltung bei den Einnahmen mehr schwanken, als bei den Ausgaben; immerhin ist damit ein empfindliches, allerdings im Urformulare bereits eingeführtes und bei der Bearbeitung naturgemäß nicht mehr ausscheidbares Moment der Unstimmigkeit gegeben. Weniger der sachlichen Bedeutung, als ihrer eigenartigen Motivierung halber ist schließlich die Stellungnahme des Bearbeiters zu den Naturalleistungen bemerkenswert. Für deren Bewertung nämlich gibt, wie vor Jahrzehnten noch heute, die Erläuterung zur Aufstellung der Rechnungsnachweise die Vorschrift, daß sie „nach dem Geldbetrage, der aufzubringen gewesen wäre, wenn die Leistungen hätten ausverdungen werden müssen, einzusetzen seien. Darüber, ob diese Norm die bestmögliche ist, mag die Entscheidung schwer sein; daß Kollmann sie als zutreffend erachtet, ergibt sich daraus, daß

Digitized by Google

die so berechneten Beträge ohne ein einschränkendes Wort der methodischen Kritik in einem, der Arbeit eingefügten Sonderkapitel über die wirtschaftliche Belastung der Bevölkerung durch die Kommunalabgaben mit behandelt werden. Bei der Hauptdarstellung aber sind diese Beträge aus der Summe der Einnahmen aus Gemeindeabgaben gestrichen worden und zwar ausgesprochenermaßen[1], weil es sich dort nicht um die „volkswirtschaftliche", sondern lediglich um die „finanzielle" Seite der Steuern und Abgaben handele. Tatsächlich aber stellen die Naturalleistungen eine mittelbare finanzielle Leistung bezw. Einkunft dar, die auf den Haushalt der Gemeinden in manchen Fällen einen ebenso wesentlichen Einfluß haben kann, wie die baren Erträgnisse irgendwelcher Provenienz, so daß auch dieses Vorgehen vom Gesichtspunkt einwandfreier Methodik nicht zu billigen ist, mag es nun auch für die ziffermäßigen Ergebnisse selbst nicht allzuviel zu sagen haben.

Erscheinen angesichts aller dieser Ausstellungen sowohl Einnahmen wie Ausgaben der Gemeinden der Wirklichkeit gegenüber zu niedrig — und zwar, was eben besonders ins Gewicht fällt, in nicht durchaus konformer Weise —, so trifft dies noch vielmehr hinsichtlich des Vermögens zu. Ähnlich wie in Baden sind die Grundstücke nach dem Fünfundzwanzigfachen des Steueranfatzes und die Gebäude nach dem Feuerversicherungswert angesetzt worden — zwei Berechnungsarten, deren Mängel vom Bearbeiter selbst nicht verkannt werden[2] —, die Mobilien aber erscheinen überhaupt nicht; die Einstellung der Gerechtsame mit ihrem fünfundzwanzigfachen Jahresertrage, die wiederum im Gegensatz zu Bayern, Baden und Sachsen erfolgt ist, kann dafür keinen Ersatz bieten. Die Schuldenangaben sind wohl vollständig, aber hinsichtlich der Anleihen besteht noch eine besondere Unklarheit insofern, als nicht außer Zweifel steht, ob ihre Aufteilung nach den Verwendungszwecken durchaus einheitlich erfolgt ist. Im Nachweisungsformulare wird nämlich heute, wie vor Jahrzehnten gefordert: „Angabe, zu welchem Zwecke die Anleihen gemacht (!)", und dem entspricht auch der Wortlaut im Tabellenwerk. Im Text aber[3] wird von den verschiedenen Zwecken gesprochen, für die die Kommunalschulden verwandt (!) worden sind. Es mag dahingestellt bleiben, ob diese beiden Begriffe tatsächlich nicht auseinander gehalten worden sind, oder ob hier nur ein lapsus calami vorliegt. Jedenfalls lehren diese Ausstellungen zur Genüge, daß auch die oldenburgische Gemeindefinanzstatistik von einer „mustergültigen Durchführung" noch wesentlich entfernt ist.

[1] a. a. O. S. 128.
[2] a. a. O. S. 64.
[3] a. a. O. S. 70.

Digitized by Google

§ 11. Hessen.

Im Großherzogtum Hessen sind gemeindefinanzstatistische Erhebungen, die namentlich in der Art ihrer Veröffentlichung den badischen ähneln, seit einer Reihe von Jahrzehnten in Übung. Zunächst werden seit 1869 regelmäßige Erhebungen über den Schulden- und Vermögensstand der Gemeinden durch Vermittlung der Kreisämter angestellt, die vom Jahre 1875 ab durch Angaben über die Beträge der Gemeindesteuern ergänzt worden sind[1]. Die Veröffentlichungen erfolgen jedes dritte Jahr in den „Mitteilungen der Zentralstelle für die Landesstatistik" derart, daß z. B. die letzterschienenen sich auf die Jahre 1905[2] und 1908[3] beziehen. Von geringen, durch die Gemeindefinanzreform in der Mitte der 70er Jahre veranlaßten Änderungen abgesehen, sind Inhalt und Form dieser Übersichten seit Beginn im wesentlichen die gleichen geblieben, abgesehen davon, daß anfänglich die Ziffern nur für Kreise, Provinzen und Großherzogtum summarisch, gegenwärtig aber auch noch unter besonderer Hervorhebung der fünf größeren Städte (Darmstadt, Offenbach, Gießen, Mainz und Worms) gegeben werden.

Was den Inhalt der Nachweisungen anlangt, so wird darin zunächst der Kapitalbetrag des Gemeindevermögens angegeben, getrennt in: Waldungen; Feldgüter; Gebäude usw.; Gerechtsame („nutzbare Rechte"); Aktivforderungen. Auch ohne die ausdrückliche Bestätigung des zuständigen Ministeriums[4], daß „mit der Möglichkeit gerechnet werden muß, daß die Großherzoglichen Bürgermeistereien und die Großherzoglichen Kreisämter bei Aufstellung der Übersichten von verschiedenen Gesichtspunkten ausgehen", ergibt sich aus dem Wortlaute der maßgebenden Ministerialverfügung vom 10. April 1875 (M. d. J. 5098) und aus einer Vergleichung der in den „Mitteilungen der Zentralstelle" einerseits, den Vermögensübersichten in den städtischen Verwaltungsberichten anderseits mitgeteilten Zahlen ohne weiteres, daß auch die hessische Statistik daran krankt, daß die Bewertungsart bei den einzelnen Vermögensteilen in das Belieben der Gemeinden selbst gestellt ist, in-

[1] Erstmalige Veröffentlichung: Schulden- und Vermögensstand der Gemeinden des Großherzogtums Hessen am 1. Januar 1869. Mitteilungen der Zentralstelle für die Landesstatistik, Nr. 85, März 1870.

[2] Schulden- und Vermögensstand, sowie Steuerausschlag der Gemeinden des Großherzogtums Hessen 1905. Mitteilungen Nr. 831, Juni 1906.

[3] Desgl. am 1. April 1908. Mitteilungen Nr. 887, August 1909.

[4] Durch Vermittelung der Großherzogl. Hessischen Zentralstelle für die Landesstatistik an den Verfasser ergangen.

Digitized by Google

folgedessen auch diese Vermögensübersichten nicht viel zu sagen haben[1]; dazu fehlt in der Nachweisung völlig das Mobiliar, das z. B. in Darmstadt, selbst abgesehen von dem bedeutenden Werte der industriellen Betriebe, zwischen 1½ und 2 Millionen Mark ausmacht. In den „Aktivforderungen" dagegen sind Kassenvorräte und Einnahmereste enthalten, wie ebenso unter den Schulden die rückständigen Ausgaben nicht fehlen. Ob freilich die Schuldenziffern im übrigen der Wirklichkeit gegenüber nicht zu niedrig sind und tatsächlich auch alle schwebenden und kurzfristigen Schulden enthalten, läßt sich aus dem Texte der erwähnten Verfügung von 1875 ebensowenig wie aus der veralteten „Instruktion" von 1874 erkennen. Die in besonderen Übersichten ausgeführte Errechnung des Vermögensüberschusses (Reinvermögens) hat unter diesen Umständen wesentliche Bedenken, zumal da sie auf den Kopf des Einwohners reduziert wird — ein Verfahren, dem gegenüber schon in einer älteren[2] Veröffentlichung der Reihe, der einzigen, die ausführlicheren Text und zahlreichere Nebenberechnungen gebracht hat, betont worden ist, daß sich zur Praxis derartiger Reduktionen statt der Einwohnerzahl weit mehr das Grundsteuerkapital eigne. Sachlich interessant ist die Scheidung derjenigen Anleihen aus dem Gesamtbetrage der Schulden, die „nicht auf den Gesamtsteuern haften, sondern zur Sicherung des Grundeigentums oder zur Abwendung besonderer Nachteile bzw. Erreichung besonderer Vorteile einzelner Bewohner bzw. Einwohnerklassen gemacht worden sind", und zu deren Tilgung und Verzinsung demnach besondere Steuern ausgeschrieben werden. So berühren z. B. die älteren Gemeindekriegsschulden die früher steuerfrei gewesenen Immobilien nicht, ebenso gehören hierzu Schulden, die für Aussteinung der Flurgrenzen, Zusammenlegung von Grundstücken, Drainagen usw., gemacht worden sind. Dementsprechend werden bei den summarischen Angaben die Gemeindesteuern in solche, die auf die doppelten Grundzahlen[3] und die ganze Einkommensteuer und solche (ganz wesentlich geringeren Umfanges), die nach anderen

[1] Für die Aufstellung der Übersichten über den Schulden- und Vermögensstand sind die Gemeindevoranschläge maßgebend. Die Instruktion für die Aufstellung und Revision der Voranschläge der Landgemeinden vom 20. Oktober 1874 enthält in den §§ 29 bis 39 Vorschriften über die Zusammenstellung der Schulden und des Vermögens. Über ihre Bewertungsart sind weitere Erläuterungen nicht gegeben.

[2] Mitteilungen Nr. 390/392, August 1887, S. 262.

[3] Für die Berechnung der Gemeindeumlagen werden die Reinerträge aus Grundbesitz, Gewerbebetrieb und Kapitalrente in bestimmter Weise zu Steuerkapitalien fixiert, von denen je 15% die „Grundzahlen für die Veranlagung der Grund-, Gewerbe- und Kapitalrentensteuer" bilden. Auf je 1% Einkommensteuerzuschlag

Digitized by Google

Normen erhoben werden, geschieden. Diese Ziffern selbst beruhen nicht auf der Rechnung, sondern auf dem Voranschlage, was gerade bei den Steuern, deren Aufkommen von der Veranlagung besonders wesentlich abweichen kann, den Wert der Zusammenstellung mindert.

Außer diesen, auch ferner voraussichtlich jedes dritte Jahr wiederkehrenden Nachweisungen hat die hessische Staatsstatistik das Gemeindefinanzwesen nur noch in einer, lediglich die nackten Zahlen enthaltenden und vom methodischen Gesichtspunkt in keiner Hinsicht belangreichen Übersicht des Umfanges der Ortsbürgernutzungen[1] und in einer Untersuchung über die direkten Staats- und Kommunalsteuern[2] berücksichtigt; ferner ist versucht worden, in dem letzthin neu herausgegebenen Statistischen Handbuche für das Großherzogtum Hessen alles gemeindefinanzstatistische Material, das für Hessen erhältlich war, möglichst weit zurückgreifend, zusammen zu tragen[3]. Eine wesentliche Ergänzung zu den drei Jahrestabellen bedeuten hier die Nachweisungen über die Veranlagung der einzelnen Gemeindesteuern, während der Auszug aus den Verwaltungsberichten der Städte Mainz, Darmstadt, Offenbach, Worms und Gießen, betreffend die Einnahmen und Ausgaben für die Verwaltung einerseits, das Vermögen anderseits in den Jahren 1905 bis 1907 nur mit Vorsicht aufzunehmen ist, da eine Gewähr dafür, daß die Beiträge der einzelnen Städte einander analog sind, auch hier nicht gegeben ist.

§ 12. Sachsen-Weimar-Eisenach.

Im Großherzogtum Sachsen-Weimar-Eisenach[4] gehört die Gemeindefinanzstatistik lediglich der Geschichte an; 4 bis 5 Dezennien liegen zurück, seitdem hier für die Jahre 1859, 1861 und 1864 die Vermögensverhältnisse, sowie die Einnahmen und Ausgaben der großherzoglich sächsischen

haben bei der Veranlagung 2% Gemeindezuschlag zu den Grundzahlen zu kommen. Daher bilden die doppelten Grundzahlen und die ganze Einkommensteuer die Basis für die allgemeine Gemeindebesteuerung.

[1] Übersicht des Umfanges der Ortsbürgernutzungen im Großherzogtum Hessen. Beiträge zur Statistik des Großherzogtums Hessen. 54. Bd., 1. Heft, Darmstadt.

[2] Welcker, Die Höhe der direkten Staats- und Gemeindesteuern sowie der sonstigen direkten Steuern im Großherzogtum Hessen. Beiträge 21. Bd., 2. Heft. Darmstadt 1880.

[3] Statistisches Handbuch für das Großherzogtum Hessen. 2. Ausgabe. Darmstadt 1909. S. 231 ff.

[4] Vgl. Kollmann, a. a. O. S. 4.

Digitized by Google

Gemeinden bearbeitet worden sind[1]. Den Anlaß hierzu bot ein Ministerialerlaß von 1854, der in Ausübung des staatlichen Oberaufsichtsrechtes für jeden Verwaltungsbezirk die Aufstellung von Übersichten über diejenigen Gemeinden, die zur Deckung ihrer Bedürfnisse Anlagen erhoben, sowie Verzeichnisse über den Schuldenstand sämtlicher Gemeinden einforderte. Um das hierdurch gewonnene Bild zu vervollständigen, wurden die Übersichten schon ein Jahr darauf über das ganze Land ausgedehnt, und neben allen Zweigen der Einnahmen und Ausgaben ward auch der Stand des Vermögens einbezogen. Die Übersichten wurden jährlich nach einem vorgeschriebenen Formular eingereicht, doch wurden zunächst nur mangelhafte Ergebnisse erzielt, woran neben „Neuheit der Sache, Unkenntnis ihres Zweckes, Bequemlichkeit und einem unbestimmten Gefühl, daß die gemachten Angaben zu einem den Auskunftgebenden persönlich nachteiligen Zwecke benutzt werden könnten", die Mangelhaftigkeit der Formulare Schuld trug. Die Formulare wurden daher für das Jahr 1859 verbessert und mit einer genauen Erläuterung versehen, deren Anordnung recht praktisch war, insofern sie — anders als z. B. in Sachsen — nicht auf besonderem Bogen, sondern auf dem Formulare selbst hinter den betreffenden einzelnen Rubriken abgedruckt war. Dieses Verfahren hat allerdings ein ziemlich einfaches System des Fragebogens, namentlich hinsichtlich der Vertikalspalten, zur Voraussetzung. Der weimarische Fragebogen hatte dementsprechend auch, ähnlich wie die bayerische Erhebung von 1909, nur eine Vertikalspalte. Die Einnahmen und Ausgaben wurden in dem (der Veröffentlichung der Ergebnisse in Abdruck beigefügten) Formulare nach dem Rechnungsist verlangt, und zwar jene in vier Kapiteln (aus dem Vermögen und Berechtigungen; aus Anlagen oder Gemeindesteuern; an neu aufgenommenen Passivkapitalien; an sonstigen besonderen oder zufälligen Erträgnissen und Insgemein), diese in deren fünf (Verwaltungsaufwand; Armenversorgung; Verzinsung der Gemeindeschulden; Tilgung der Gemeindeschulden; Baulichkeiten, Kirchen, Schulanstalten und sonstiges). Kassenbestände und Reste aus voriger Rechnung werden außerhalb der Einnahmen und Ausgaben in einer besonderen Rubrik, die dann nachträglich auch in der Zusammenstellung erscheint, nachgewiesen. Rückzahlungen von Aktivkapitalien kommen als Einnahme nur soweit in Betracht, als sie nicht anderweit wieder verliehen, sondern zur Deckung der Gemeindekosten

[1] Die Vermögensverhältnisse und die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden des Großherzogtums Sachsen-Weimar-Eisenach. Beiträge zur Statistik des Großh. Sachsen-Weimar-Eisenach, 2. Heft, Weimar 1865, Nr. 2. — Die Vermögensverhältnisse und die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden des Großh. Sachsen-Weimar-Eisenach. Weimar 1870.

Digitized by Google

verwendet worden sind, desgleichen Anlehen nur soweit, als sie nicht etwa bloß zur Deckung älterer Schulden gedient haben. Eine Scheidung zwischen Ordinarium und Extraordinarium findet nicht statt, und die Aufnahme der Schuldaufnahmen in die Einnahmespalte gibt damit den Jahresergebnissen das Gepräge des Zufälligen. Was das Aktivvermögen anlangt, so war dieses nach Wert und zum Teil Umfang zu rubrizieren in: Gebäude, Grundbesitz; ausgeliehene Aktivkapitalien; nutzbare Berechtigungen der Gemeinde.

Beachtlich angesichts des damaligen Standes der Gemeindefinanzstatistik im übrigen ist der bereits hier gemachte Versuch, die Wertermittlung für die einzelnen Vermögensgegenstände auf eine feste Basis zu stellen, und zwar wurden als Norm bezeichnet: für die Gebäude der Feuerversicherungswert; für den Grundbesitz der Verkaufswert ähnlicher in Privathand befindlicher Grundstücke, oder, falls vorhanden, der Miet- und Pachtertrag, bzw. falls von den Gemeinden selbst bewirtschaftet, der Reinertrag; die nutzbaren Berechtigungen (Gerechtsame) waren durch Kapitalisierung des Reinertrages zu bewerten. Die Schulden waren in zwei Gruppen — eigentliche Gemeindeschulden; Ablösungsschulden — zu beziffern. Die Aufzählung zeigt, daß die Vermögensstatistik nicht vollständig war, und zwar deshalb, weil man offenbar als Vermögen und Schulden nur solche Beträge ansah, die den Vermögensbestand der Gemeinde dauernd entweder vermehren oder belasten. In der Erläuterung heißt es ausdrücklich: „Überschüsse und Ersparnisse der laufenden Verwaltung sind nur dann als Vermehrung des Gemeindevermögens anzusehen und demnach hier aufzunehmen, wenn dieselben zinsbar angelegt, zum Ankauf von Grundstücken, Mobilien usw. verwendet, oder auf sonstige Weise dem Vermögensbestande der Gemeinden dauernd hinzugefügt worden sind"; wohl aus gleicher Erwägung hat man auch die Mobilien als etwas weniger Dauerndes nicht in die Vermögensnachweisung mit aufgenommen.

Immerhin bedeuten diese Erhebungen, berücksichtigt man die zeitlichen Umstände, einen guten Anlauf zu einer dauernden Gemeindefinanzstatistik, und es ist darum zu bedauern, daß sie nur zweimal zu Veröffentlichungen geführt haben, die allerdings textlich wenig ausgiebig sind, sich aber ähnlich wie die badischen Arbeiten durch ziemlich ausführliche Haupttabellen, Verhältnisberechnungen und Gruppenzusammenstellungen auszeichnen: aus anderem Material als dem durch die Formulare selbst gewonnenen ist der ersten der beiden Veröffentlichungen [1] noch eine Nachweisung der Verwendungszwecke der aufgenommenen Darlehen beigefügt worden.

[1] Die zweite weimarische Veröffentlichung konnte als einzige der in der vorliegenden Arbeit besprochenen und erwähnten Veröffentlichungen vom Verfasser trotz

Digitized by Google

Das völlige Versiegen des gemeindefinanzstatistischen Interesses in Sachsen-Weimar hängt vielleicht damit zusammen, daß, während in früheren Jahrzehnten im großherzoglichen Staatsministerium selbst spezifisch statistische Arbeit gepflegt wurde und auch Publikationen veranlaßte, in der neueren Zeit beides dem Statistischen Bureau Vereinigter Thüringischer Staaten völlig überlassen worden ist; dieses aber hat sich auf dem Gebiete der Gemeindefinanzstatistik bisher nicht geregt.

§ 13. Die übrigen Bundesstaaten.

a) Unter den Herzogtümern ist in erster Linie Sachsen-Meiningen zu nennen: hier werden schon seit 1865[1] in seitdem fast unveränderter Form alljährlich in der „Statistik des Herzogtums Sachsen-Meiningen", die als Beilage zum Regierungsblatt erscheint, für die Städte einzeln, für die Landgemeinden dagegen in Zusammenfassung der vier Kreise finanzstatistische Mitteilungen gemacht[2]. Freilich reichen sie nach keiner Richtung hin aus, ein vollständiges Bild der Verhältnisse zu vermitteln, abgesehen bis zu gewissem Grad allein von den Schulden, die in 1. eiserne (unkündbare), 2. amortisierbare und 3. kündbare Kapitalien geschieden werden; Ausgaberückstände erscheinen darin nicht, ebensowenig Kautionen; letztere werden aber im Gegensatze zu den bisher besprochenen Anweisungen in der neuerdings grundlegenden Verfügung des Herzoglichen Staatsministeriums vom 13. Dezember 1907[3] ausdrücklich erwähnt und als wegzulassen bezeichnet, „da sie nur durchlaufend sind und den Stand des Gemeindevermögens nicht beeinflussen". Den so fixierten Schulden werden, unter ausdrücklichem Ausschlusse des sonstigen beweglichen und unbeweglichen Vermögens, lediglich die Aktivkapitalien, getrennt in 1. eiserne, 2. in Aktien angelegte, 3. kündbare Kapitalien, gegenübergestellt. Die Effekten sind nach dem Nennwert einzustellen. Hat schon der Ausschluß namentlich des Immobiliarvermögens, der doch wohl in den meiningenschen Gemeinden kaum eine geringere Rolle spielt als anderorts (der Grund des Ausschlusses wird freilich darin zu suchen sein, daß man, an sich anerkennenswerter Weise vorzog, statt fehlerhafter Werte, wie

aller Bemühungen nicht eingesehen werden. Selbst in den Bücherssammlungen des Kaiserlichen Statistischen Amtes und des Statistischen Bureaus Vereinigter Thüringischer Staaten in Weimar fehlt das Werk.

[1] Auf Grund der Instruktion des Herzoglichen Staatsministeriums für die Amtsrechnungsrevisoren vom 1. Dezember 1865 (§ 13).

[2] Die letzten derartigen Veröffentlichungen finden sich für 1904 bis 1906, in der Statistik des Großherzogtums Sachsen-Meiningen, Bd. 10, S. 254 und 336, Bd. 11, S. 94.

[3] Nr. 15, 327 II.

Digitized by Google

die bislang besprochenen Landesstatistiken, gar keine einzusetzen), Bedenken, da eine Abgleichung der Aktiv- und Passivvermögen unter diesen Umständen ein Unding ist, so wiegt schwerer, daß die mitgeteilten Vermögensziffern auch in ihrer Begrenzung noch geeignet sind, falsche Vorstellungen wach zu rufen, da unter den eisernen Kapitalien neben dem Vermögen des Grundstocks auch die Stiftungskapitalien mit enthalten sind; hoffentlich werden die künftigen Veröffentlichungen durch Ausscheidung der letzteren nach dieser Richtung hin Remedur eintreten lassen.

Ergänzt werden die Angaben über die Aktivkapitalien noch durch die außerhalb ihrer Summe stehende Spalte „Restbestände" (Einnahmerückstände), der freilich das notwendige Gegenstück in der entsprechenden Passivspalte (Ausgaberückstände) fehlt. Dazu tritt schließlich noch in einer Summe, jedoch unter Hervorhebung des Aufkommens an Gemeindeumlagen, die Rechnungssolleinnahme mit ausdrücklichem Ausschlusse der Reste aus voriger Rechnung und außerordentlicher Einnahmen; letztere stellen nach § 29 der auch in Meiningen für alle Gemeinden bestehenden Rechnungsanweisung[1] im Gegensatze zu sonstigem Gebrauche lediglich Einnahmen (für die Ausgaben gilt natürlich mutatis mutandis das gleiche) dar, die nicht im Voranschlage vorgesehen sind. Da nun nach § 8 der vorgedruckten Voranschlagsanweisung[2] zu Schuldaufnahmen zwecks Befriedigung laufender Ausgaben stets *vor* Feststellung des Voranschlages die behördliche Genehmigung einzuholen ist, sind Anleihenaufnahmen im Sinne der meiningischen Finanzstatistik z. T. *nicht* außerordentliche Einnahmen und daher in der erwähnten Einnahmespalte nachgewiesen[3]. Die Ziffern, die im übrigen Bruttozahlen unter Einschluß der durchlaufenden Posten darstellen, sind mit Rücksicht hierauf mit denen anderer Landesstatistiken in besonderem Maße unvergleichbar.

b) Wesentlich detaillierter ist die jährliche „Nachweisung der Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden des Herzogtums *Sachsen-Gotha*[4] nach

[1] Ministerialausschreibung vom 25. März 1898, Reg.-Bl. vom 7. Mai 1898, abgedruckt in der Sammlung der Ausschreiben der landesherrlichen Oberbehörden, Bd. XI, S. 221 ff. (244).

[2] a. a. O. S. 224.

[3] Im Voranschlagsschema selbst (abgedruckt in der angeführten Sammlung S. 225) schreiben sich die Einnahmen in Betriebseinnahmen und Vermögenseinnahmen: letztere Gruppe zerfällt in 3 Titel (zurückgezahlte Kapitalien; Erlös aus verkauftem Grundbesitz; aufgenommene Anleihen); dementsprechend gliedern sich die Ausgaben in solche für den Betrieb und solche auf das Vermögen (1. Kapitalausleihungen, 2. Schuldentilgung, 3. Erwerb von Grundstücken).

[4] Die Sachlage ist in Sachsen-Gotha und Sachsen-Koburg (vgl. unter c) eine verschiedene.

Digitized by Google

den Gemeinderechnungen", die allerdings lediglich im Umdrucke vervielfältigt wird. Die Unterlage bietet für das Land die „Anweisung für das Kasse- und Rechnungswesen der Landgemeinden" [1], welche die Formen der Rechnungs- und Vermögensaufstellung weitgehend regelt, während die wenigen Städte entsprechende Angaben am Jahresschlusse liefern; nur die Residenzstadt Gotha bleibt wegen der anders gearteten Einrichtung ihrer Beständerechnung zum Teil außerhalb der vergleichenden Zusammenstellung. Ähnlich wie in den meiningenschen Gemeinderechnungen (vgl. Anm. 3 auf der Nebenseite) scheidet die Gothaer Statistik Beständeeinnahmen und Beständeausgaben, die freilich neben den Finanzvornahmen auf das Vermögen auch solche aus voriger Rechnung (Kassebestand, Ausgaben und Einnahmen auf Reste) umfassen, von den Kurrenteinnahmen und Kurrentausgaben, stellt beide jedoch nicht nach dem Soll, sondern nach dem Ist der Rechnung dar. Die „Beständerechnung" zerfällt auf der Aktivseite in: Gewährschaft aus der vorigen Rechnung; zurückgezahlte Aktivkapitalien; aufgenommene Passivkapitalien; Beitrag der Kurrentrechnung zur Schuldentilgung; Erlös aus veräußertem Grundbesitz; außerordentliche Einnahmen aus Vorjahren; auf der Passivseite in: Übergewährschaft aus voriger Rechnung; Kapitalausleihungen; Schuldentilgung; Ausgaben für Vermehrung des Grundbesitzes; außerordentliche Ausgaben auf die Vorjahre. Die Angaben aus den „Kurrentrechnungen" sind ziemlich detailliert; die Ausgaben z. B. werden in elf Gruppen (öffentliche Abgaben; Gemeindeverwaltung; Feldwesen und Viehzucht; Bauaufwand; Kirchenwesen; Schulwesen; Polizeiwesen; Armenwesen; Verzinsung und Tilgung der Passivkapitalien; sonstige Ausgaben) spezifiziert, doch kann diese Spezialisierungen richtig zu treffen bei den kleinen Verhältnissen nicht schwer fallen, zumal das für die Landgemeinden [2] obligatorische Voranschlagsmuster die Gliederung der Etats- und Rechnungsposten bis ins kleinste Detail regelt [3]. Die verbleibenden Reste werden in Abgleichung der Aktiv- und der Passivseite nachrichtlich mitgeteilt, Voranschlags- und Rechnungsergebnisse einander durchweg gegenübergestellt. Für die Beständsrechnung einer-, die Kurrentrechnung anderseits werden die Abschlußziffern mitgeteilt, jedoch nicht beide Rechnungssummen addiert, wodurch der Benutzer der Ziffern gezwungen ist, erst selbst Zusammenzüge vorzunehmen, um ein Gesamtbild von der Finanzgebarung der einzelnen Gemeinde zu erhalten. Der Grund des Verfahrens wird darin liegen, daß die Ausgaben auf Tilgung, wie aus dem soeben mitgeteilten

[1] Gotha 1896 (mit zahlreichen Formularentwürfen).
[2] Städte gibt es in Sachsen-Gotha nur 3.
[3] a. a. O. S. 39 u. 71.

Digitized by Google

Schema ersichtlich, doppelt — nämlich einmal in der Kurrentrechnung als Ausgabe und in der Bestände-rechnung als Einnahme und Ausgabe — auftreten. Im übrigen scheint es bei der ganzen Zusammenstellung der bearbeitenden Stelle nur darauf anzukommen, einzelne Posten vergleichbar darzustellen und nicht etwa eine Gesamtübersicht über die gemeindliche Finanzgebarung in Sachsen-Gotha zu geben; die wissenschaftliche Verwertung der Gothaer Statistik wird jedenfalls, abgesehen von ihrer Veröffentlichungsart und dem Fehlen textlicher oder weiterer ziffernmäßiger Erläuterungen, dadurch noch ganz besonders erschwert, daß die Zahlen durchweg nur für die einzelnen Gemeinden untereinander aufgeführt werden, ohne daß irgendeine Summierung nach größeren Gemeindegruppen (Verwaltungsbezirke oder Herzogtum) stattfindet. Es mag dahingestellt bleiben, ob dies darum unterlassen wird, weil die bearbeitende Stelle selbst sich bewußt ist, daß die Einzelziffern infolge der Mängel des Urmaterials nicht durchaus einander analog sind. Hinsichtlich der letzten Spalten der Nachweisung, in denen der Aktiv- und Passivkapitalbestand am Jahresende beziffert wird, gilt das darüber hinsichtlich Meiningens Gesagte; nur scheinen, nach dem Wortlaute des Formulars für die „Vermögensnachweisung" der Gemeinden Koburgs zu schließen, Kautionskapitalien auf beiden Seiten mit enthalten zu sein. Für die Wertlosigkeit solcher lediglich die Effekten und Barbestände berücksichtigenden Vermögensziffern aber vom finanz*statistischen* Standpunkte aus — etwaige andere Motive der gewählten Darstellungsweise entziehen sich naturgemäß unserer Kenntnis — bieten gerade die drei Städte Gothas, wie sie in der neuesten Nachweisung (1907/08) erscheinen, ein lehrreiches Beispiel. In runden Ziffern werden nämlich mitgeteilt:

In der amtlichen Statistik 1907			Im „Kommunalen Jahrbuch" I. Jahrg. (1908) bezw. im „Adreßbuch der Stadt- und Gemeindeverwaltungen 1908
	Aktivkapitalien	Passivkapitalien	Vermögen
Gotha	760 000	5 970 000	4 276 901
Ohrdruf . . .	4 040 000	1 605 000	3 606 861
Waltershausen	53 000	616 000	1 471 500

Ein Vergleich der Spalten 1 und 3 für jede der drei Städte neben- und untereinander sagt genug.

Digitized by Google

c) Auch im Herzogtum Sachsen-Coburg ist das Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden behördlich eingehend geregelt[1]; auch sind über die Einnahmen und Ausgaben der dortigen Gemeinden Zusammenstellungen beim Statistischen Bureau des Herzoglichen Staatsministeriums vorhanden, doch bis jetzt weder durch Drucklegung noch durch Überdruck je vervielfältigt worden.

d) Lediglich um der Vollständigkeit willen ist weiter Altenburg[2] zu nennen, das nur einmal den Totalbestand der Schulden der Gemeinden zum Schlusse der beiden Jahre 1877 und 1878 zusammengestellt und dem eine Angabe über die Neuaufnahme und Zurückzahlung von Schuldkapitalien, ihre Verzinsung und Tilgung beigefügt hat; methodisch bemerkenswert ist dabei nichts.

e) Auch Braunschweig bietet knappe Ausbeute. Es liegt lediglich eine Monographie des Jahres 1885 vor, die das Finanzwesen der Landgemeinden des Kreises Holzminden — 69 Kommunen mit 32148 Einwohnern — in den Jahren 1876 bis 1880 behandelt[3]. Sie ist eine Gelegenheitsarbeit im guten Sinne des Wortes, eine „Nebenfrucht des an sich sterilen Geschäfts der nach der Landgemeindeordnung den Herzoglichen Kreisdirektionen obliegenden Superrevision der Gemeinderechnungen", und nimmt insofern eine Sonderstellung unter sämtlichen sonstigen hier besprochenen Arbeiten ein, als das Urmaterial nicht auf Formularnachweisungen, sondern auf Notizen beruht, die sich der Bearbeiter selbst bei den Rechnungsrevisionen gemacht hat. Daß sie einen noch nicht geschulten Statistiker zum Verfasser hat, ist aus der unübersichtlichen Anordnung des inhaltlich keineswegs sehr reichen Tabellenwerkes und aus der Art der textlichen Bemerkungen ersichtlich, die sachlich aus den Ziffern das Mögliche herauszuholen suchen, methodisch aber, was bei einer so nahe an das Urmaterial herandringenden Erhebungsweise doppelt bedauerlich ist, unfruchtbar bleiben. Mitgeteilt werden im wesentlichen, unter Beigabe mancherlei Verhältnisberechnungen und neben einigen diesen zugrunde gelegten allgemeinen Angaben (Einwohnerzahl und Grundsteuerkapital) für jede einzelne Gemeinde und in Zusammenfassung für ihre Gesamtheit: Die Einnahmen aus dem Gemeindevermögen,

[1] Vgl. Verfügung des Herzogl. Landratsamtes in Coburg (Das Herzogtum bildet nur einen Landratsbezirk) vom 13. Dezember 1906, Nr. I 10747.

[2] Vgl. Kollmann, a. a. O. S. 4. — Statistische Mitteilungen aus dem Herzogtum Sachsen-Altenburg, Nr. V. Zusammenstellung der Schuldenverhältnisse im Herzogtum am Schlusse des Jahres 1878, Altenburg 1879.

[3] Zimmermann, Das Finanzwesen der Landgemeinden des Kreises Holzminden in den Jahren 1876 bis 1880. Beiträge zur Statistik des Herzogtums Braunschweig. Heft IV. Braunschweig 1885, S. 145 ff.

Digitized by Google

aus Steuern (geschieden in Kommunal-, Hunde-[1], Parochial- und Kreis-wegebausteuer), aus ordentlichen Zuschüssen von Staat und Kreis, aus Anleihen, sowie aus Entschädigung für Einziehung der direkten Staatssteuern; ferner die Gesamtausgaben der Gemeinden unter Spezialisierung in diejenigen der Gemeindekasse (1. Gesamtausgabe, 2. außerordentliche Ausgabe), der Schulkasse, Armenkasse, Parochialkasse und Wegebaukasse. Angefügt sind noch Mitteilungen über die Belastung durch die sämtlichen Gemeinde- und Kreissteuern, die Höhe der Gemeindeschulden — ohne daß freilich an irgendeiner Stelle ersichtlich ist, was unter letzterem Begriffe verstanden wird — und den jährlichen Verzinsungs- und Amortisationsaufwand. Die Tabellen geben merkwürdigerweise in den meisten Spalten die Einnahme- und Ausgabebeträge der fünf Jahre 1876 bis 1880 in einer Summe, so daß die Resultate der einzelnen Jahre nicht ersichtlich sind. Hierin mag gute Absicht liegen (Ausscheidung der Zufälligkeiten eines Jahres), doch stört es den Gebrauch sehr, daß die Errechnung der Jahresdurchschnitte nur zum geringsten Teil erfolgt ist, vielmehr dem Benutzer überlassen bleibt. Eine wesentlichere Unvollkommenheit aber, die mit dem Zustandekommen der Arbeit zusammenhängen mag, in der Publikation jedoch erheblich stört, liegt darin, daß in einigen Spalten wiederum andere Jahre als jenes Jahrfünft (1874 bis 1878 bezw. 1880) zugrunde gelegt werden; das hindert aber nicht, daß z. B. die in den fünf Jahren 1876 bis 1880 erhobenen übrigen Steuern mit der nur in einem Jahre (1880) erhobenen, weil erst da eingeführten Hundesteuer zusammengezogen, in der Tabelle als Fünfjahressumme behandelt werden und im Texte dann durch Division mit fünf ein Jahresdurchschnitt errechnet wird. Schwerer wiegt noch, daß die Gesamtsumme aller Gemeindeausgaben durch mechanische Zusammenziehung der Ausgaben der erwähnten fünf Sonderkassen gewonnen worden ist, trotzdem in den Ausgaben der Schul- und Armenkassen die Zuschüsse der Gemeindekassen von durchschnittlich 31 % der sämtlichen ordentlichen Aufwendungen enthalten sind und darum doppelt erscheinen[2]. Die Gesamteinnahmen

[1] Besonders hervorgehoben, weil die Hundesteuer gemäß Kreisstatut ausgesprochen nur zu Zwecken der Armenkasse erhoben wird.

[2] In der Einleitung zum Tabellenwerke (S. 147) wird allerdings darauf aufmerksam gemacht, daß infolgedessen die wirkliche Ausgabe „sich nicht ganz (!) so hoch belaufen wird (!)“ als in der Spalte „Gesamtsumme aller Ausgaben“ angegeben. Aber einerseits vermindert diese Anmerkung nur wenig den Fehler der Tabelle, die erfahrungsgemäß zur Orientierung am meisten benutzt wird und selbst einen derartigen Hinweis nicht enthält, und anderseits macht das mit einem vorsichtigen „wird“ noch verklausulierte „nicht ganz“ angesichts der im Text angegebenen Prozentziffern einen doch eigenartigen Eindruck.

Digitized by Google

dagegen sind in der Tabelle weder für die Gesamtheit der gemeindlichen Kassen, noch für deren eine besonders zu ersehen. Lediglich im Texte findet sich eine Summe für die Gesamtheit der behandelten 69 Gemeinden, die aber zum Teil auf Schätzung beruht und für deren Unwert gerade die Tatsache, daß sie nur summarisch gegeben wird, nicht uncharakteristisch ist. Ordentliche und außerordentliche Einnahmen sind dabei — in entsprechender Weise auch nur für die Gesamtheit der 69 Gemeinden — derartig unterschieden, daß zu den letzteren die Anleihen sowie die Zuschüsse aus Staats- und Kreismitteln zu einzelnen besonderen Aufwendungen der Gemeinden gerechnet werden. Kassenbestände waren in den bezüglichen Notizen in den Einnahmen mitenthalten, sind aber nachträglich wieder gestrichen worden. Der regelmäßige Schuldendienst wird zutreffenderweise unter den ordentlichen Ausgaben nachgewiesen, außerordentliche Tilgungen dagegen finden eine Behandlung, die nicht gebilligt werden kann. Sie erscheinen nämlich *weder* als ordentliche *noch* als außerordentliche Aufwendungen, welche letzteren im übrigen „alle größeren einmaligen, resp. nur innerhalb eines längeren Zeitraumes wiederkehrenden Ausgabeposten" umfassen, nachgewiesen, und zwar mit der zum mindesten eigenartigen Motivierung, daß zur außerordentlichen Tilgung fast lediglich die aus dem Verkauf von Gemeindegrundstücken usw. vereinnahmten Gelder, soweit solches bei der Verkaufsgenehmigung vorgeschrieben, verwandt seien; dementsprechend seien auch in der Spalte „Einnahme aus dem Gemeindevermögen" die aus dem Verkauf von Gemeindegrundstücken usw. aufgenommenen Summen nicht mit in Rechnung gezogen. Daß, abgesehen von dem an sich bedauerlichen Fehlen dieser Ziffern, die Abzüge auf beiden Seiten keineswegs durchaus konform sind, ergibt sich aus dem „fast lediglich" und aus der einschränkenden Bemerkung hinsichtlich der Verkaufsgenehmigung von selbst. Nach alledem kann die braunschweigische Arbeit, trotz des anerkennenswerten Versuchs, die einzelnen Ziffernresultate in ihrer Differenzierung aus den lokalen Sonderheiten zu erklären, als gelungen nicht angesehen werden; auch die vom Statistischen Bureau bei der Publikation geäußerte Hoffnung[1], „daß die Arbeit auf die Dauer nicht alleinstehend bleibe, sondern bald Nachfolgerinnen für andere Kreise des Herzogtums finden werde", ist nicht in Erfüllung gegangen.

f) Die übrigen *Bundesstaaten* — die Hansastädte kommen wegen ihrer eigenartigen Verfassungsorganisation für diesen Zweig der Kommunalstatistik von vornherein nicht in Betracht[2] — weisen keinerlei gemeinde-

[1] a. a. O. S. 145.

[2] Vgl. Protokoll der XXIII. Konferenz Deutscher Städtestatistiker (Frankfurt a. M. 1909), S. 7.

Digitized by Google

finanzstatistische Versuche auf; dies trifft auf die Großherzogtümer Mecklenburg-Schwerin und Mecklenburg-Strelitz, das Herzogtum Anhalt und die sieben Fürstentümer zu. Zu erwähnen bleibt lediglich noch in § 14 Elsaß-Lothringen.

§ 14. Elsaß-Lothringen.

Das gemeindefinanzstatistische Material, das für Elsaß-Lothringen vorliegt, ist nicht sehr umfangreich; seine Verarbeitungen aber zeichnen sich in mehrfacher Hinsicht aus. Sie ermöglichen ziemlich weit rückwärts korrekte Vergleiche; sie sind klar und übersichtlich gestaltet; sie halten sich von der Einbeziehung solcher Materien, deren statistische Erfassung unter den gegebenen Verhältnissen doch nur zu Irrtümern und Fehlern Veranlassung geben kann, von vornherein fern: alles Vorzüge, die sich bei den übrigen Landesstatistiken, wie gezeigt, keineswegs durchweg finden.

Die Grundlage der vergleichenden Gemeindefinanzstatistik im Reichslande geben die für sämtliche Gemeinden gleichmäßigen und obligatorischen Vorschriften über die Gestaltung des Budgets[1], deren klar und einfach gegliedertem Schema sich die Veröffentlichungen über die Einnahmen und Ausgaben anschließen; sie beziehen sich in weiterer Anlehnung durchweg, soweit erkennbar, ebenfalls auf die Etatsansätze.

Das Schema gliedert die Einnahmen wie die Ausgaben in ordentliche und außerordentliche, wobei der letztere Begriff nicht scharf definiert, sondern durch Anführung der insbesondere in ihn fallenden Positionen erläutert wird; so gehören zu den außerordentlichen Einnahmen „die Erlöse für veräußerte Immobilien und Wertpapiere, außerordentliche Holzschläge, Steuerzuschläge zur Deckung außerordentlicher Ausgaben, Ablösungskapitalien, Schenkungen und Vermächtnisse, Anleihen, etwaige außerordentliche Staats- oder Bezirkszuschüsse und dergleichen Einnahmen", zu den außerordentlichen Ausgaben „insbesondere Ankauf von Immobilien, Anlegung von Kapitalien in Wertpapieren, Verzinsung und Tilgung der Anleihen (!), Kosten der Gemarkungsvermessung, Anlage neuer Wege, Neubauten und dergleichen einmalige Ausgaben". Die ordentlichen Einnahmen zerfallen weiter in fünf[2], die ordentlichen Ausgaben in zehn[3] Kapitel.

[1] Vgl. Zentral- und Bezirksamtsblatt für Elsaß-Lothringen, 1896, Hauptblatt, S. 57 ff.

[2] I. Ertrag des Gemeindevermögens (a) Renten und Zinsen aus Aktivkapitalien, b) Nutzbarmachung des Gemeindeeigentums); II. Gebühren und Strafgelder; III. Steuern und Steuerzuschläge, ausschließlich derjenigen zur Deckung außerordentlicher Ausgaben; IV. Einnahmen für besondere Zwecke (a) für den Unterricht, b) für den Wegebau, c) für Armenzwecke); V. sonstige Einnahmen.

[3] I. Allgemeine Verwaltungskosten (a) persönliche Ausgaben, b) sächliche Ausgaben); II. Polizeiliche Ausgaben; III. Unterhaltung und Nutzbarmachung der

Digitized by Google

Völlig dem entsprechen die Nachweisungen, die im Statistischen Handbuche für Elsaß-Lothringen[1] erstmalig für die Rechnungsjahre 1872 und 1881, in der zweiten Auflage[2] für 1892 und 1899 gegeben werden. Allerdings sind diese Übersichten noch insofern allzu knapp, als sie nur das Ordinarium berücksichtigen[3] und auch für dieses *absolute* Ziffern lediglich für die Einnahmen- und Ausgabensummen, dagegen für die einzelnen Kapitel nur die Verhältniszahlen geben. Letzteres Verfahren ist grundsätzlich verkehrt. Will man schon relative und absolute Ziffern aus irgend einem Grunde (vielleicht aus Raumrücksichten) nicht nebeneinander bringen, so empfiehlt es sich jedenfalls eher die ersteren, als die letzteren wegzulassen, denn der Benutzer kann aus den absoluten Zahlen die relativen, nicht aber aus den relativen die absoluten sich selbst ableiten, ganz abgesehen davon, daß ein derartiges Vorgehen die schon ohnehin ebenso gefährliche wie in den Kreisen der statistischen Halbbildung weitverbreitete Überschätzung der Relativziffern zu fördern geeignet ist. Derlei Erwägungen ist man denn auch in den im übrigen parallelen Zusammenstellungen, die der Nachfolger des Handbuchs, das Statistische Jahrbuch in seinem ersten Jahrgange[4] für 1903 bietet, gefolgt, und im zweiten Jahrgange[5] hat man neuerdings für das Rechnungsjahr 1907 die Angaben über das Ordinarium durch die Mitteilung auch der außerordentlichen Einnahmen und Ausgaben in je einer Summe ergänzt. In der von jeher angewandten Zusammenfassung der Gemeinden in Kreise und Bezirke, ohne — abgesehen von den Stadtkreisen Straßburg und Metz — Hervorhebung der *einzelnen* Gemeinden ist dagegen eine Änderung auch in den neuerlichen Veröffentlichungen nicht eingetreten, so sehr sich dies auch mindestens für die größeren Städte empfehlen möchte.

Vermögensobjekte der Gemeinde (a) Unterhaltung der Gemeindegebäude und des sonstigen Gemeindeeigentums ausschließlich der Waldungen, b) Bewirtschaftung der Waldungen); IV. Steuern und Abgaben von Gemeindegütern; V. Für Straßen- und Wegebau; VI. Unterrichtswesen; VII. Für den Kultus; VIII. Armenverwaltung und Krankenpflege; IX. Pensionen und Unterstützungen an Gemeindebeamte und deren Hinterbliebene; X. sonstige Ausgaben.

[1] Statistisches Handbuch für Elsaß-Lothringen. 1. Jahrgang. Straßburg 1885. S. 262 ff.

[2] Statistisches Handbuch für Elsaß-Lothringen. 1902. Straßburg 1902, S. 734 ff.

[3] Die Angabe Kollmanns (a. a. O. S. 6), daß schon in den ersten Veröffentlichungen auch die *außerordentlichen* Einnahmen berücksichtigt seien, ist irrig und scheint auf einer Verwechselung zu beruhen.

[4] Statistisches Jahrbuch für Elsaß-Lothringen. 1. Jahrgang. Straßburg 1907. S. 150 ff.

[5] Dasselbe, 2. Jahrgang. Straßburg 1908, S. 180 ff.

Digitized by Google

An denselben Stellen und im wesentlichen für die gleichen Jahre — nur daß hinsichtlich der Schulden auch jedes einzelne zwischen den Stichperioden liegende Jahr berücksichtigt worden ist — finden sich Zusammenstellungen über die Gemeindesteuerzuschläge, ferner über die Erträgnisse der Hundesteuer sowie der Oktrois und über die Gemeindeschulden, worunter nach dortigem amtlichen Sprachgebrauche lediglich fundierte Schulden verstanden sind, ohne daß dies freilich der Benutzer den Tabellen selbst entnehmen kann. Letztere geben von jeher, unter Angabe der Zahl der beteiligten Gemeinden, für jeden Kreis — neuerdings, in den beiden Jahrgängen des Jahrbuchs, nur noch für jeden Bezirk — die Summe der Schuldbeträge an. Einmal, für die Jahre 1890 bis 1897[1], ist auch versucht worden, die Zwecke, wofür die Anleihen aufgenommen worden sind, zu spezialisieren; doch war das zur Verfügung stehende Material nur lückenhaft und ungleichwertig, so daß das Ergebnis der Untersuchung sich lediglich in sechs Zeilen repräsentiert: für Elsaß einerseits, für Lothringen anderseits wird der Prozentualanteil mitgeteilt, den die einzelnen (10) Zweige der Verwaltung an der „Gesamtzahl der Fälle" haben; ob diese Prozentziffern die Anteile freilich wirklich an der Zahl der Fälle oder nicht vielmehr an der Summe der Beträge darstellen, ist nicht zu erkennen.

Neuerdings hat das Statistische Bureau für Elsaß-Lothringen neben diesen regelmäßigen Zusammenstellungen auch eine selbständige Darstellung der Gemeindefinanzen des Reichslandes in Angriff genommen, die sich einerseits auf gleichem Erhebungsformulare wie die Übersichten des Jahrbuches, anderseits auf noch besonderen Erhebungen über Gemeindevermögen, Gemeindeschulden, besondere Gemeindeeinnahmen u. dergl. gründet; die dafür in Betracht kommenden Sonderfragebogen haben dem Verfasser nicht vorgelegen. Eine wesentliche Unterlage für die Statistik der Zentralstelle werden aber jedenfalls auch die Verwaltungsberichte der drei Bezirkspräsidien bieten, die sich sehr eingehend mit dem Gemeindefinanzwesen zu befassen pflegen. So enthält z. B. einer der neueren, dem Verfasser vorliegenden Verwaltungsberichte des Bezirkspräsidenten von Unter-Elsaß allein rund 70 Seiten einschlägiger Nachweisungen, die, unter Berücksichtigung jeder einzelnen Gemeinde, Angaben über die Höhe der ordentlichen und außerordentlichen Einnahmen und Ausgaben, über den Betrag, den Verwendungszweck und das Aufnahmejahr der Schulden, sowie über die wesentlichen Tatsachen der Besteuerung beibringen. — Durch die bei den kleineren landesstatistischen Ämtern alle anderen Aufgaben mehr oder weniger zurück-

[1] Handbuch 1902, S. 740.

Digitized by Google

drängenden Arbeiten der Berufs- und Betriebszählung von 1907 hat die beabsichtigte Darstellung des Gemeindefinanzwesens eine Unterbrechung erfahren; sie ist aber keineswegs aufgegeben worden, und die Mitteilung ihrer Ergebnisse steht demnächst zu erwarten.

§ 15. Zusammenfassung.

Wenn man liest, wie wenig von Reitzenstein in seiner, als kommunalfinanzstatistische Quelle stets in erster Reihe zitierten Arbeit[1] über die Statistik des kommunalen Finanzwesens in Deutschland zu sagen weiß, und wenn man die knappe Notiz von wenigen Zeilen sich vergegenwärtigt, die von Kaufmann[2] den landesstatistischen Bemühungen auf diesem Gebiete widmet — er meint gar, die amtlichen Aufnahmen der Kommunalfinanzen in Deutschland beschränkten sich im wesentlichen auf „Steuerstatistiken" —, so lehren die vorstehenden Untersuchungen, daß beide Autoren dieser Materie nicht entfernt gerecht geworden sind. Aus den §§ 5 bis 14 der vorliegenden Arbeit hat sich vielmehr im Gegensatze dazu ergeben, daß vor schon fast einem Jahrhunderte hier und dort das Interesse des Staates an vergleichender interlokaler Gemeindefinanzstatistik sich nachweisbar geregt und im Laufe der Jahrzehnte zu einer langen Reihe von, wenn auch qualitativ keineswegs gleichwertigen, so doch zum Teile durchaus bemerkenswerten Arbeiten geführt hat. Sieht man von den kleinsten Gebilden, den Fürstentümern, und den Hansastädten ab, so haben von den verbleibenden 16 deutschen Bundesstaaten einschließlich des Reichslandes nicht weniger als 13 gemeindefinanzstatistische Leistungen aufzuweisen, darunter 9 mit noch heute periodisch regelmäßig wiederkehrenden Erhebungen. Daß freilich auf der anderen Seite unter den 18 genannten Staaten auch einige sich befinden, bei denen die gemeindefinanzstatistische Produktion lediglich vergangenen Zeiten angehört oder doch nur höchst spärliche Früchte einer offenbar nicht allzu intensiven Liebe hervorgebracht hat, ist nicht zu leugnen, verschlägt aber wenig. Alles in allem bietet die auf diesem Gebiete bisher meist verkannte deutsche Landesstatistik trotz aller Kritik, die sie im vorstehenden ausgelöst hat, doch eine brauchbare Unterlage für den Weiterbau der vergleichenden Gemeindefinanzstatistik und sollte bei deren Diskussion mehr, als bislang geschehen, beachtet werden. Von Interesse ist in Zusammenfassung des darüber Mitgeteilten ein Rückblick auf die historische Entwicklung der staatlichen Gemeindefinanzstatistik, die, wie oben im einzelnen aus-

[1] a. a. O. S. 157 ff.
[2] a. a. O. S. 256.

Digitized by Google

geführt, in sechs der besprochenen Staaten eine besondere Grundlage in den dort bestehenden obligatorischen staatlichen Vorschriften über den Aufbau der Gemeinderechnung bezw. des Gemeindevoranschlags besitzt.

In dieser historischen Entwicklung können drei Perioden deutlich unterschieden werden. Die erste Periode der staatlichen Gemeindefinanzstatistik in Deutschland setzt, von ihren Vorläufern in Bayern und Württemberg abgesehen, um die Wende der fünfziger und sechziger Jahre ein. Eingeleitet durch die badische Arbeit von 1854 und abgeschlossen durch die großen oldenburgischen und preußischen Erhebungen (1882 bezw. 1883) hat das dazwischen liegende Vierteljahrhundert in einer ganzen Reihe von Staaten den Grund für die laufenden Erhebungen gelegt, die — abgesehen von Sachsen-Weimar-Eisenach — noch heute veranstaltet und verarbeitet werden, und daneben an zwei Dutzend monographischer Arbeiten gezeitigt, die mit den besten Namen der amtlichen Statistik jener Jahrzehnte verknüpft und in ihren Leistungen trotz aller Mängel zum Teile noch heute nicht übertroffen sind.

In der ersten Hälfte der achtziger Jahre aber stockt die Bewegung. Fast will es scheinen, als ob über die amtliche Statistik zur gleichen Zeit etwa, als auch die weitergreifenden Versuche der internationalen kommunalen Finanzstatistik sich ihrem unbefriedigenden Ende zuneigten, die entmutigende Überzeugung allgemein Macht gewonnen hätte, daß vollauf befriedigende Resultate auf diesem Gebiete doch nicht erreichbar seien, und daß die Mühe weiterer Anstrengungen in keinem erträglichen Verhältnisse zum möglichen Erfolge stünden; es mag auch sein, daß die Organisation und der Ausbau des reichsstatistischen Dienstes mit ihren wachsenden Anforderungen an die landesstatistischen Ämter das ihrige getan haben, um deren Kräfte zum guten Teile zu absorbieren und wie anderen eigenen Aufgaben, so auch der Gemeindefinanzstatistik zu entfremden. Wie dem aber auch sei, festzustellen bleibt, daß es mit größeren Leistungen auf diesem Gebiet auch in Staaten, die bis dahin sich rege betätigt hatten — z. B. Preußen, Bayern, Württemberg, Oldenburg — Mitte der achtziger Jahre ein Ende hat: hier und dort wiederum just für ein Vierteljahrhundert, in einigen Staaten aber, in denen auch die Quelle des gemeindefinanzstatistischen Interesses noch früher als in den achtziger Jahren versiegt war, bis zum heutigen Tage, so in Sachsen-Weimar-Eisenach und Sachsen-Altenburg.

Bis etwa 1905 bleibt die Landesstatistik, von lediglich fortlaufenden, die Tradition ihrer ersten Blüte fortsetzenden Erhebungen und Veröffentlichungen (meist im Rahmen von Hand- oder Jahrbüchern) abgesehen, ge-

Digitized by Google

meindefinanzstatistisch unfruchtbar[1]. In den dazwischen liegenden zwei Jahrzehnten sind die Schwierigkeiten der Gemeindefinanzstatistik zweifellos ganz erheblich gestiegen, weit mehr aber das zwingende Interesse des Staates selbst, die finanziellen Verhältnisse seiner Gemeinden im Lichte der Statistik zu erkennen. In einer ganzen Reihe der Bundesstaaten — auch kleinere fehlen darunter nicht — macht sich darum, z. T. vielleicht auch angeregt durch die stetigen und unablässigen Bemühungen der Kommunalstatistiker gerade um diese Materien[2], heute wieder ein gemeindefinanzstatistisches Interesse in teilweise sehr intensiver Weise bemerkbar und hat in den allerletzten Jahren zu neuen umfassenden Versuchen geführt: Preußen veranstaltete für 1906, Bayern für 1907 besondere, große Erhebungen; Sachsen und Elsaß-Lothringen sind an der Arbeit, laufend erhobenes Material gründlich durchzuarbeiten und ebenfalls zu monographischen Darstellungen des Gemeindefinanzwesens auswachsen zu lassen; in Hessen und wohl auch anderen Bundesstaaten ist man bemüht, wenigstens die periodische Statistik auf neue, bessere Grundlagen zu stellen. Die nächste Zukunft freilich kann erst lehren, was aus all diesen hoffnungsvollen Ansätzen werden wird. Für die Zwecke der vorliegenden Arbeit kommt es, wie in § 4 schon hervorgehoben, namentlich darauf an, die bisherigen Leistungen der Bundesstaaten, wie sie in den vorstehenden §§ 5 bis 14 behandelt worden sind, für den Ausbau der Methode fruchtbar zu machen. Um dies zu erleichtern und mit einem Blicke die Orientierung über die methodischen Charakteristika der einzelnen Arbeiten und Arbeitsgruppen zu ermöglichen, ziehen die drei auf S. 82 ff. abgedruckten Übersichten I bis III nach dieser Richtung die Quintessenz aus dem in den bisherigen Paragraphen des zweiten Teils behandelten Materiale. Einer Erläuterung bedürfen sie nach dem bereits Gesagten nicht; nur bleibt zu bemerken, daß in Übersicht I die Jahreszahlen, abgesehen von denen in den Spalten „Fundstelle", wo ihre Bedeutung ohne weiteres klar ist, nicht die Jahre bezeichnen, in denen die einzelnen Arbeiten verfaßt oder veröffentlicht sind, sondern die Rechnungsjahre, die ihnen zugrunde gelegt worden sind, sowie daß in den Übersichten II und III einige gar zu weit zurückliegende oder aus anderen als Altersgründen methodisch belanglose Arbeiten zwecks Gewinnung größerer Übersichtlichkeit außerhalb der Darstellung geblieben sind.

Tabellen siehe S. 82 bis 90.

[1] Eine Ausnahme bildet in bescheidenen Grenzen Sachsen (vgl. § 7).

[2] Siehe § 20, S. 119 ff. dieser Arbeit.

Digitized by Google

B. Der reichsstatistische Versuch.

§ 16.

Von Reichs wegen ist nur einmal der Versuch zur Erfassung des Gemeindefinanzwesens gemacht worden, im Rahmen jener umfangreichen Erhebungen und Ermittlungen, die das zur Vorbereitung der „Reichsfinanzreform" vorübergehend ins Leben gerufene Volkswirtschaftliche Bureau des Reichsschatzamtes angestellt hat, um sich damit Material für die Darstellung des öffentlichen Finanzwesens zu gewinnen, wie sie in dem umfang- und inhaltreichen „Denkschriftenbande zur Begründung des Entwurfs eines Gesetzes betreffend Änderungen im Finanzwesen" [1], gegeben worden ist.

Es kann hier nicht unsere Aufgabe sein, zu diesem Denkschriftenband in seiner Gesamtheit kritisch Stellung zu nehmen, insbesondere die finanzwissenschaftliche Bedeutung derjenigen Partien zu bestimmen, die eine klare und übersichtliche Darstellung der Finanz- und Steuersysteme in den einzelnen Bundes- und in verschiedenen fremden Staaten versuchen. Für die vorliegende Arbeit kommt die Denkschrift nur insoweit in Frage, als sie das Gemeindefinanzwesen zum Gegenstande statistischer Darstellung hat. Diese ist außerordentlich vielseitig, aber gerade in ihrem wesentlichsten Teile mißlungen: in erster Linie deshalb, weil die dazu eigens veranstaltete Erhebung in Mißachtung der methodischen Schwierigkeiten ungenügend vorbereitet, überstürzt durchgeführt und unkritisch verarbeitet worden ist. Wer in erster Linie die Verantwortung für all dies trägt, kann hier ununtersucht bleiben und soll es, nachdem der Leiter jenes „Volkswirtschaftlichen Bureaus" nicht mehr in die Lage gekommen ist, gegenüber den mannigfachen Angriffen auf die Qualität des Denkschriftenwerkes sich in der Fachliteratur selbst zu äußern.

Die erwähnte Erhebung, durchgeführt im Frühjahr 1908 [2], umfaßte sämtliche deutschen Städte und Landgemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern und begnügte sich nicht mit nur einem Stichjahre, sondern strebte darnach, die Entwicklung der Gemeindefinanzverhältnisse im ganzen Reiche seit 1881 zu erfassen, und zwar nicht nur hinsichtlich des Steuer- und des Schuldenwesens, verhältnismäßig einfacher Objekte der Finanzstatistik, sondern auch bezüglich der hinsichtlich Einnahmen und Ausgaben in weitgehender Detaillierung. Bei der Aussendung der Fragebogen war man sich offenbar gar nicht bewußt, um welch schweres Problem der Statistik es sich

[1] Reichstagsdrucksache, 12. Legislaturperiode, I. Session 1907/09. Nr 1035 (4 Teile).

[2] Die Köpfe der Erhebungsformulare sind abgedruckt in der Denkschrift, Teil I, S. 669 ff.

Digitized by Google

handelte, das seit Jahrzehnten von den verschiedensten Seiten zu lösen versucht worden war, dessen Schwierigkeiten auch nur zum Teil aus der vorliegenden Arbeit deutlich werden. Infolgedessen hat man sich über alle in der Materie selbst liegenden, feinen und doch so bedeutsamen Schwierigkeiten kurzerhand und — vom Standpunkte des Statistikers kann nichts anderes gesagt werden — leichtfertig hinweggesetzt. Ohne Rücksicht auf die Verschiedenheiten zwischen den einzelnen Bundesstaaten, zwischen Stadt und Land, und unter Außerachtlassung aller grundlegenden Unterschiede in den Methoden der Etats- und Rechnungsaufstellung erging an die Städte und Landgemeinden ein Fragebogen, der die Abschlußzahlen der gemeindlichen Etats und die Gliederung der Einnahmen und Ausgaben nach einer Reihe von Verwaltungszweigen forderte; letztere waren nicht ungeschickt gruppiert, entbehrten aber der festen gegenseitigen Abgrenzung. Im übrigen war es jeder Gemeinde überlassen, wie sie sich zu all den in § 22 der vorliegenden Arbeit behandelten Methodenfragen stellen wollte, ob sie z. B. Brutto- oder Nettoziffern geben, ob sie Ordinarium und Extraordinarium miteinander vermischen, ob sie die Restverwaltung und die Bestandsrechnung einbeziehen mochte oder nicht. Wie das Ergebnis unter solchen Umständen ausfallen mußte, liegt auf der Hand, und doch wurden die so eingehenden Mitteilungen ohne jede Kritik zusammengestellt und veröffentlicht[1]. Ein weiteres Eingehen hierauf erübrigt sich, wenn man das naive Eingeständnis liest[2]: „Von einer Nachprüfung[3] derselben (sc. der eingegangenen Formulare) mußte mangels ausreichender Zeit und genügender Kontrollmittel grundsätzlich Abstand genommen werden": ein in der Geschichte amtlicher Statistik angesichts einer so wichtigen Materie wohl einzig dastehendes Verfahren! Hätte man sich wenigstens bei der Veröffentlichung, die sich auf das letzte Etatsjahr beschränkt, auch damit begnügt, lediglich große Gruppen zu bilden, so würde innerhalb dieser eine Fehlerausgleichung bis zu gewissem Grade nach allen Regeln der statistischen Erfahrung eingetreten sein; tatsächlich aber werden für jede einzelne Gemeinde die spezialisierten Ziffern mitgeteilt und damit Vergleiche zwischen diesen geradezu herausgefordert. Mag auch der Fachmann ohne weiteres erkennen, daß lediglich formelle Unter-

[1] a. a. O., Teil I, S. 675 ff.

[2] Ebenda, S. 667.

[3] Im Original findet sich auch hier ein Beweis der flüchtigen Arbeitsweise; es steht dort das Wort „Nachweisung", das aber zweifellos Nachprüfung bedeuten soll.

Digitized by Google

Übersicht I. Die gemeindefinanzstatistischen Erhebungen der landesstatistischen Ämter in Deutschland.

Staat	Laufende Erhebungen							Einmalige Erhebungen				Bemerkungen
	Seit? Bis?	Periode	Beteiligte Gemeinden	Umfang (Art) (s = summarisch, spez. = weitgehend spezialisiert)	Erfolgte Bearbeitungen: für die Jahre:	Umfang (s = summarisch, nicht die einzelne Gemeinde aufführend)	Fundstelle	Jahr	Beteiligte Gemeinden	Umfang (s = summarisch, spez. = weitgehend spezialisiert)	Fundstelle der Bearbeitung	
Preußen								1849	Stadt und Land	Vermögen, Schulden; Einnahmen, Ausgaben (s)	Zeitschrift 1863	
								1855	desgl.	Kommunalabgaben (s)	desgl.	
								1857	desgl.	Steuer- und Vermögenseinnahmen; Schulden, Schuldendienst (s)	desgl.	
								1869	Städte[1]	Einnahmen, Ausgaben (spez.); Vermögen[2], Schulden[2]	Zeitschr. 1878. Zeitschr. Ergänzungsheft VI	[1] In der Veröffentlichung nur teilweise berücksichtigt [2] Unverarbeitet geblieben
								1876	Stadt und Land	Kommunalabgaben	Zeitschrift 1878	
								1876	Gemeinden m. üb. 10000 Einwohnern	Einnahmen und Ausgaben (spez.); Vermögen[3], Schulden[3]	Zeitschrift, Ergänzungsheft VI	[3] Unverarbeitet geblieben
								1880	Stadt und Land	Kommunalabgaben	Zeitschr., Ergänzungsheft IX	
								1883	desgl.	Einnahmen, Ausgaben (spez.)	Zeitschr., Erg. XVI., Zeitschrift 1884	
								1906	Gemeinden m. üb. 10000 Einwohnern	Gemeindesteuern; Vermögen[4]; Schulden (spez.)	Pr. Statistik, Bd. 217	[4] Unverarbeitet geblieben

Digitized by Google

Bayern	1818 (1835) bis 1859	Jährlich	Stadt und Land	Summarische Rechnungsübersichten	1833 1835	Stadtgemeinden und Märkte (s)	Regierungs- bzw. Ministerialamtsblatt					
					1834	Stadt u. Land (s)						
					1836 bis 1859	Unmittelbare Städte						
	1837 (1869)	desgl.	desgl.	Schulden und (später) Schuldendienst	1837 bis 1888	Stadt u. Land (s)	Beiträge zur Statistik, Hefte 55 und 57, Zeitschrift passim					
	Seit 1889	desgl.	desgl.	Vermögen, Schulden	Seit 1889	desgl. (s)						
	Seit 1876[5]	desgl.	desgl.	Gemeindesteuern	Seit 1876[5]	desgl. (s)		1907[6]	Stadt und Land	Einnahmen und Ausgaben der Betriebsrechnung (spez.), Vermögen, Schulden (spez.)		[5] Mit Ausnahme von 1879. [6] In Bearbeitung
Sachsen	Seit 1851 (1831)	Jährlich	Städte (neuerlich auch größere Landgemeinden	Rechnungsübersicht; Vermögen, Schulden (spez.)	1847	Städte	Zeitschrift 1863					[7] Nur betr. Vermögen
					1859	desgl.	desgl.					[8] Nur einige knappe Ziff.
					1865	desgl.	Zeitschrift 1868					[9] Nur nebenbei verarbeitet
					1893	desgl.	Zeitschrift 1897 (Sonderbeilage)					
					1896	desgl.[7]	Zeitschrift 1898					
					1896	Städte und größere Landgemeinden[8]	Jahrbuch 1901	1899 bis 1901	Städte und größere Landgemeinden	Gemeindesteuern (spez.), Einnahmen, Ausgab. (spez.)[9]	Zeitschrift 1903 und 1904	[10] Nur betr. Vermögen u. Schulden
					1900	Städte[10]	Zeitschrift 1902					[11] In Bearbeitung
					1906 1908	Städte und größere Landgemeinden[11]						
Württemberg	1816 bis 1843	Dreijährlich	Stadt und Land	Verzinsl. Kapitalvermögen, verzinsl. Schulden; Außenstände; Gemeindeumlagen	1816 bis 1843	Stadt u. Land (s)	Regierungsblatt	1860 bis 1863	Stadt und Land	Vermögen, Schulden; Einnahmen, Ausgaben (spez.)	Jahrbücher für Statistik und Landeskunde 1870	
								1868 bis 1869	desgl.	Gemeindeumlagen	Jahrbücher 1868	
	Seit 1885	Jährlich	desgl.	Gemeindesteuern (spez.)	1895	Stadt u. Land (vorwiegend s)	Jahrb. für Statistik und Landeskunde 1898	1874 bis 1880	Gemeinden mit mehr als 40000 Einwohn.	Gemeindesteuern; Verzinsl. Vermögen und Schulden	Jahrbücher 1883	
					1902 1904 1905		Statistisches Handbuch, 1902 bis 1907	1904	Stadt und Land (s)	Schulden, Ertragssteuern	Statistisches Handbuch 1904	

Digitized by Google

Übersicht I. Die gemeindefinanzstatistischen Erhebungen der landesstatistischen Ämter in Deutschland (Fortsetzung).

Staat	Laufende Erhebungen							Einmalige Erhebungen				Bemerkungen
	Seit? (Bis?)	Periode	Beteiligte Gemeinden	Umfang (Art) (s = summarisch, spez. = weitgehend spezialisiert)	Erfolgte Bearbeitung: für die Jahre	Erfolgte Bearbeitung: Umfang (s = summarisch, nicht die einzelne Gemeinde aufführend)	Erfolgte Bearbeitung: Fundstelle	Jahr	Beteiligte Gemeinden	Umfang (s = summarisch, spez. = weitgehend spezialisiert)	Fundstelle der Bearbeitung	
Baden	Seit 1844	Jährlich	Stadt und Land	Rechnungsauszüge; Vermögensbarstellungen	1854 1860 Seit 1867	Stadt und Land desgl. desgl. (teilweise s)	Beiträge Heft 9 Beiträge Heft 14 Jahrbuch					
Oldenburg	Seit 1854 Seit 1870	Jährlich Fünfjährlich	Stadt und Land desgl.	Rechnungsauszüge, Vermögen, Schulden (spez.)[12]	1873 bis 1877 1875 1878 bis 1882 1891 bis 1895 (Vermögen 1895) 1894 bis 1898 (Vermögen 1900)	Stadt und Land (Kommunalabgaben u. Lasten) desgl. (Vermögen, Schulden) Stadt und Land Stadt und Land im Herzogtum Oldenburg Stadt und Land im Fürstentum Lübeck	Sonderpublikationen Statist. Nachrichten Heft 20 Statistische Gemeindebeschreibungen					[12] Spezifizierung der Schulden seit 1875
Hessen	Seit 1869 Seit 1875	Dreijährlich desgl.	Stadt und Land desgl.	Vermögen, Schulden (spez.) Gemeindesteuern	Seit 1870 Seit 1875	Stadt und Land (vorwiegend s)	Mitteilungen passim					

Digitized by Google

Sachsen-Weimar-Eisenach	1855 (1859) bis 1864	Jährlich	Stadt und Land	Rechnungsauszüge, Vermögen, Schulden (spez.)	1859 1861 1864	Stadt und Land desgl. desgl.	Beiträge Heft 2 desgl. Sonderpublikation						
Sachsen-Meiningen	Seit 1865	Jährlich	Stadt und Land	Aktiv-, Passivkapitalien (spez.); Einnahmen, Restbestände (s)	Seit 1865	Stadt und Land (Land s)	Statistik des Herzogtums, passim						
Sachsen-Gotha	[13]	Jährlich	Stadt und Land	Aktiv-, Passivkapitalien (spez.); Einnahmen, Ausgaben (spez.)	[13]	Stadt und Land	[13]						[13] Die Zusammenstellungen werden lediglich in Umdruck vervielfältigt
Sachsen-Altenburg								1877 und 1878	Stadt und Land	Schulden	Statistische Mitteilungen Nr. V		
Braunschweig								1876 bis 1880	Landgemeinden des Kreises Holzminden	Einnahmen und Ausgaben (spez.); Schulden	Beiträge, Heft IV		
Elsaß-Lothringen	Seit 1870	Jährlich	Stadt und Land	Schulden (s)	Seit 1870	Stadt und Land (s)	Handbuch 1885, 1902 Jahrbuch 1907, 1908, 1909	1872 } 1881 }	Stadt und Land	Ordentliche Einnahmen u. Ausgaben (spez.)[14]	Handbuch 1885		[14] Diese Erhebungen sind einander konform, können aber, weil die Periode keine fixe ist, nicht als laufende bezeichnet werden
								1892 } 1898 }	desgl.	desgl. [14]	Handbuch 1902		
								1903	desgl.	desgl. [14]	Jahrbuch 1907		
								Verschiedene Jahre 1907 1908	desgl.	Gemeindesteuern und Oktrois	Handbuch 1885, 1902, Jahrbuch 1907 ff.		
									desgl.	desgl.	Jahrbuch 1908		
									desgl.	Einnahmen und Ausgaben (spez.) Verwendungszweck der Schuldaufnahmen [15]	Jahrbuch 1909		[15] Nur unvollständig geglückt
								1890 bis 1907	desgl.		Handbuch 1902		

Digitized by Google

Übersicht II. Die wichtigsten Unterschiede in der statistischen Ämter

Staat	Art der Erhebung	Statistik des Passivvermögens					
		Wie werden die Schulden begrifflich bestimmt oder spezialisiert?	Werden insbesondere als „Schulden" angesehen? Ausgaben-Rückstände	Werden insbesondere als „Schulden" angesehen? Kautionen	Werden die (ev. neu aufgenommenen) Schulden nach Verwendungszwecken geschieden?	Wird der Aufwand für den Schuldendienst mitgeteilt?	Nach dem Plan (P) oder nach dem tatsächlichen Erfordernis (T)? Nach Rechnung (R) oder Voranschlag (V)?
Preußen	Einmal. Erhebung 1849	Nicht	?	?	Nein	Ja	T (R)
	Desgl. 1857	Nicht	?	?	Nein	Ja	T (V)
	Desgl. 1876	Nicht	?	?	Nein	Ja	T (R)
	Desgl. 1883	Nicht	?	?	Nein	Ja	T (V)
Bayern	Jährliche Erhebung	Nicht	?	?	Nein	Ja	P und T (R)
	Einmal. Erhebung 1907	1. Passivkapitalien 2. Zahlungsrückstände	Ja	—	Nein	Ja	P und T (R)
Sachsen	Jährliche Erhebung	Anleihen, Darlehen usw.	Nein	Nein	Ja	Ja	P und T (R)
Württemberg	Einmalige Erhebung 1860/63	Nicht	?	?	Nein	Ja	T (R)
	Desgl. 1874/80	Nur verzinsliche Schulden	Nein	Nein	Nein	Ja	T (R)
Baden	Jährliche Erhebung	1. Kaufschillinge 2. Ablösungskapitalien 3 Anlehenskapitalien 4. Ausgabenrückstände	Ja	Nein	Nein	Ja	T (R und V)
Hessen	Dreijährliche Erhebung	1. Verzinsl. Kapitalien 2. Unverzinsliche Forderungen	Ja	—	Nein	Nein	—
Oldenburg	Jährliche Erhebung	Nicht	?	?	Ja	Ja	T (R)
Sachsen-Weimar	Jährliche Erhebung 1855/64	1. Eigentliche Gemeindeschulden 2. Ablösungsschulden	Nein	Nein	Ja	Ja	T (R)
Sachsen-Meiningen	Jährliche Erhebung	Passivkapitalien	Nein	Nein	Nein	Nein	—
Sachsen-Gotha	Jährliche Erhebung	Passivkapitalien	Nein	Ja	Nein	Ja	T (V)
Elsaß-Lothringen	Jährliche Erhebung	Nur fundierte Schulden	—	—	Ein Versuch (1890/97) ist gemacht worden	Nein	—

Digitized by Google

schen Erfassung der Gemeindevermögen durch die landes- in Deutschland.

Statistik des Aktivvermögens									Wird neben dem Werte des Immobiliarbesitzes auch ganz oder teilweise ihre Fläche erhoben?
Wird das Vermögen nach Verwendungszwecken geschieden?	Wie wird das Vermögen spezifiziert? Welche Vermögensgruppen enthält die Summe? Wie ist der Maßstab für die Bewertung der verschiedenen Vermögensbestandteile? (× bezeichnet, daß die im Kopfe bezeichneten Objekte als „Vermögen" in der betr. Statistik angesehen werden; die in Klammern gesetzten Worte bezeichnen den Bewertungsmaßstab; 0 bezeichnet das Fehlen eines solchen Maßstabs.)								
Wenn ja, wie?	Effekten	Grundbesitz	Gebäude (Vers.-Wert = Feuerversicherungswert)	Mobilien	Aktivaußenstände	Kautionen	Kassebestände	Gerechtsame	
—	Ohne Spezifizierung und Normierung von Bewertungsmaßstäben								Nein
—	× (Kurswert)	× (Steuerkapital)	× (Versicher.-Wert)	—	—	—	—	—	Nein
1. Rentierendes Vermögen 2. Nichtrentier. Vermögen	× (Nennwert) × (Nennwert)	× (0) × (0)	× (0) × (0)	– × (0)	— ×	— —	— ×	× (0) —	Ja Ja
—	× (0)	× (0)	× (Versicher.-Wert)	× (0)	×	×	×	—	Ja
—	× (0)	× (Zugrundelegung v. Einheitssätzen)	—	—	—	—	—	—	Ja
—	Lediglich das verzinsliche Vermögen wird nachgewiesen								—
—	× (Kaufpreis)	× (Steuerkapital)	× (Versicher.-Wert)	× (Inventarwert)	×	—	×	—	Nein
		(Bei Gas- u. Wasserwerken Kapitalisierter Reinertrag)							
—	× (0)	× (0)	× (0)	—	×	—	×	× (Kapitalisierter Jahresertrag)	Ja
—	× (0)	× (Steuerkapital)	× (Versicher.-Wert)	—	—	—	—	× (Kapitalisierter Jahresertrag)	Ja
—	× (0)	× (Verkaufs- oder Ertragswert)	× (Versicher.-Wert)	—	—	—	—	× (Kapitalisierter Reinertrag)	Ja
—	× (Nennwert)	Lediglich die „Aktiv-Kapitalien" werden nachgewiesen			—	—	—	—	—
—	× (Nennwert)				—	×	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—

Digitized by Google

Übersicht III. **Die wichtigsten Unterschiede in der statistischen Erfassung der Gemeindeeinnahmen und -ausgaben durch die landesstatistischen Ämter in Deutschland.**

Staat	Art der Erhebung	Wird der Statistik zugrunde gelegt: Rechnung (R) oder Voranschlag (V)?	Wird der Statistik zugrunde gelegt: Wenn R, das Ist oder das Soll?	Werden Einnahmen und Ausgaben in Brutto oder in Netto eingesetzt?	Werden die durchlaufenden Posten ausgeschieden?	Werden die Naturalleistungen beziffert? Wenn ja, wie?	Findet eine grundsätzliche Scheidung der Einnahmen und Ausgaben in ordentliche bzw. in ähnlicher Weise statt? Wenn ja, wie?	Wo findet im Falle nebenbezeichneter Scheidung der regelmäßige Schuldendienst seine Stelle (zu den Ziffern vergl. die Nebenspalte)	Werden dort, wo das Rechnungs-Ist zugrunde gelegt: Kassenbestände aus dem Vorjahre in gleicher Weise wie andere Ist-Einnahmen und -Ausgaben (Gl.) oder in besonderen Spalten außerhalb deren Summe (Bes.) oder nicht nachgewiesen?	Werden dort, wo das Rechnungs-Ist zugrunde gelegt: Tatsächliche Einnahmen u. Ausgaben aus der Restverwaltung in gleicher Weise wie andere Ist-Einnahmen und -Ausgaben (Gl.) oder in besonderen Spalten außerhalb deren Summe (Bes.) oder nicht nachgewiesen?
Preußen	Einm. Erh. 1849	R	?	Brutto	Nein	?	Nein	.	—	—
	desgl. 1857	V	—	Brutto	Nein	Nach den bei den Ablösungen in Betracht kommenden Löhnen u. Fruchtpreisen	Nein	.	—	—
	desgl. 1876	R	Ist	Brutto (nur bezügl. der Einnahmen aus nutzbarem Vermögen und aus Steuern auch Netto)	Nein	Nach dem dafür im Gemeindehaushalt ausgeworfenen Betrage ev. nach überschlägiger Schätzung	1. Ordinaria. 2. Extraordinaria („an sich außergewöhnlicher Natur, deren Zurechnung ein unrichtiges Bild von den gewöhnlichen Einnahmen und Ausgab. liefern würde")	Bei 1	Nicht	Nicht
	desgl. 1883	V	—	desgl.	Nein	Nach dem ortsüblichen Werte	desgl.	desgl.	—	—
Bayern	Einm. Erh. 1907	R	Soll	Brutto	Ausgeschied. werd. lediglich d. Zuschüsse ev. bzw. an Sonderverwalt. zu bzw. aus und Kassen	Nein	Lediglich die Einnahmen und Ausgaben „der Betriebsrechnung", ohne weitere Scheidung in Ordinarium und Extraordinarium werden erhoben	In der Betriebsrechnung	—	—

Sachsen	Jährl. Erh.	R	Ist (nur bei den Überschüssen und Fehlbeträgen der gemeindlichen Unternehmungen „bilanzmäßige" Ziffern)	Brutto	Ja	Nein	1. Ordentliche 2. Außerordentliche (aus Vermögensbestände oder Anlehen gedeckte Ausgaben)	Bei 1	Nicht	Gl.
Württemberg	(Einm. Erh. 1860/63	R	?	Brutto	Nein	?	Nein	.	?	?
Baden	Jährl. Erh.	R (hinsichtl. der Gemeindeabgaben auch V)	Soll	Brutto	Nein	?	Lediglich die „laufenden" Einnahmen und Ausgaben werden nachgewiesen (nicht aber: 1. aus früheren Jahren, 2. uneigentliche, 3. Grundstockseinnahmen und -ausgaben)	Verzinsung bei den laufenden, Tilgung bei den Grundstocksausgaben (vgl. nebenstehend 3)	—	—
Oldenburg	Jährl. Erh.	R	Ausgaben } Ist Einnahmen } Soll	Brutto	Nein	Nach dem Betrage, der im Falle des Ausverdingens gezahlt worden wäre	Lediglich die „wirklichen" Einnahmen und Ausgaben werden nachgewiesen (nicht also „unwirkliche", rechnungsmäßige); sie scheiden sich in 1. Gewöhnliche 2. Außergewöhnliche	Verzinsung bei den wirklichen, Tilgung bei den unwirklichen Ausgaben	Nicht	Nicht
Sachsen-Weimar-Eisenach	Jährl. Erh. 1855/1864	R	Ist	Brutto	Nein	?	Nein	—	Bes.	Bes.

Digitized by Google

Übersicht III. Die wichtigsten Unterschiede in der statistischen Erfassung der Gemeindeeinnahmen und -ausgaben durch die landesstatistischen Ämter in Deutschland (Fortsetzung).

Staat	Art der Erhebung	Wird der Statistik zugrunde gelegt		Werden Einnahmen und Ausgaben in Brutto oder in Netto eingesetzt?	Werden die durchlaufenden Posten ausgeschieden?	Werden die Naturalleistungen beziffert? Wenn ja, wie?	Findet eine grundsätzliche Scheidung der Einnahmen und Ausgaben in ordentliche bzw. in ähnlicher Weise statt? Wenn ja, wie?	Wo findet im Fall nebenbezeichneter Scheidung der regelmäßige Schuldendienst seine Stelle (zu den Ziffern vergl. die Nebenspalte)	Werden dort, wo das Rechnungs-Ist zugrunde gelegt	
		Rechnung (R) oder Voranschlag (V)?	Wenn R, das Ist oder das Soll?						Kassenbestände aus dem Vorjahre in gleicher Weise wie andere Ist-Einnahmen und -Ausgaben (Gl.) oder in besonderen Spalten außerhalb deren Summe (Bes.) oder nicht nachgewiesen?	Tatsächliche Einnahmen u -Ausgaben aus der Restverwaltung
Sachsen-Meiningen	Jährl. Erh.	R	Soll	Brutto	Nein	Nein	1. Ordentliche 2. Außerordentliche (im Haushaltsvoranschlage nicht vorgesehene)	Bei 1	—	—
Sachsen-Gotha	Jährl. Erh.	V und R	Ist	Brutto	Nein	Nein	1. Bestände einnahmen und -ausgaben 2. Kurrenteinnahmen und -ausgaben	Verzinsung bei 2, Tilgung bei 1	Gl.	Gl.
Elsaß-Lothringen	Jährl. Erh.	V	—	Brutto	Nein	?	1. Ordentliche 2. Außerordentliche (Begriff nicht definiert, sondern in der zugrunde liegenden Anweisung zur Aufstellung des Gemeindebudgets durch Beispiele erläutert)	Bei 2	—	—

Digitized by Google

schiedlichkeiten dem zugrunde liegen, wenn z. B. die Abschlußsummen der Etats von Breslau und Cöln mit 29 bezw. 42 Millionen weit hinter der Abschlußsumme des weit kleineren Düsseldorf mit 104 Millionen zurückbleiben[1], oder wenn z. B. Posen mit 9,97 Millionen[2] im Verhältnisse zu anderen Städten ähnlicher Größe auffallend geringe Ausgaben zu leisten hat — der Laie hält sich an die gegebenen Ziffern. Ihre Veröffentlichung in aller Ausführlichkeit ist um so erstaunlicher, als sich in der „Einleitung" zu den in Betracht kommenden Tabellen des Denkschriftenbandes selbst der Satz findet[3]: „Bei Benutzung der Ziffern muß die große Verschiedenheit der Grundsätze über die Aufstellung der städtischen Etats in Rücksicht gezogen werden. Die Angaben für die einzelnen Städte sind untereinander nicht vergleichbar. Sie geben nur ein ungefähres Bild von dem Umfang und der Bedeutung der kommunalen Verwaltung." Wenn trotz dieser eigenen, freilich offenbar etwas ungewissen Erkenntnis die Veröffentlichung für jede einzelne Gemeinde erfolgte, so kann darin nur ein Beweis für den unstatistischen Sinn der ganzen Gemeindehaushaltserhebung gegeben werden. Vor der Benutzung ihrer *Einzel*ergebnisse für praktische wie wissenschaftliche Zwecke ist nach alledem nur zu warnen.

Die so gekennzeichnete Unzuverlässigkeit dieses Teiles der Erhebung und Darstellung ist nicht nur an und für sich bedauerlich, sondern auch deshalb, weil sich daraus Bedenken gegen das auf gleiche Weise gesammelte und veröffentlichte Material über das *Gemeindesteuerwesen*[4] ergeben; *bewiesen* freilich ist die Berechtigung solcher Bedenken für *diese* Aufstellungen bislang wohl nicht. Letztere haben, abgesehen von einigen allgemeineren Zusammenstellungen über die Kommunalabgaben[5] sowohl für jede einzelne Gemeinde mit mehr als 10000 Einwohnern wie auch in Zu-

[1] a. a. O. S. 676. — Vgl. hierzu S. 117 ff. der vorliegenden Arbeit.

[2] Ebenda.

[3] a. a. O. S. 668.

[4] a. a. O. S. 635 ff. (Die Kommunalabgaben für das Rechnungsjahr 1907: Aufkommen aus jeder einzelnen Steuerart, für jeden Bundesstaat in je einer Summe für höhere Kommunalverbände, für Gemeinden mit mehr und für Gemeinden mit weniger als 10000 Einwohnern), S. 709 ff. (Erträge der Steuern: für jede Gemeinde mit mehr als 10000 Seelen Aufkommen aus jeder einzelnen Steuerart), S. 781 ff. (Beisteuer des Kgl. Preußischen Statistischen Landesamtes: Die Einkommenbelastung bei verschiedener Einkommenhöhe mit staatlichen, kommunalen und kirchlichen Einkommensteuern in den deutschen Gemeinden mit mehr als 10000 Einwohnern im Rechnungsjahre 1905).

[5] Siehe Anm. 4 auf S. 91 dieser Arbeit.

Digitized by Google

sammenfassung für die einzelnen Bundesstaaten, das Istaufkommen an direkten sowie Verbrauchs-, Aufwands- und Verkehrssteuern, nach den einzelnen Steuerarten geschieden, zum Gegenstande.

Am brauchbarsten und am zuverlässigsten erscheint der letzte Teil der Erhebung, der sich auf die gemeindlichen Schulden bezieht; das Material ist an der Hand eines Fragebogens[1], der sehr detailliert und, wie ohne weiteres festgestellt werden muß, auch in seiner Berücksichtigung nicht nur der Anleihen, sondern jeder Art von Passiven, und nicht nur des Schuldenstandes, sondern auch der Schuldenbewegung und des Schuldendienstes, der Gläubiger und der Tilgungspläne zweckentsprechend gestaltet war. Da dieser Fragebogen aber im wesentlichen wörtlich mit den Formularen übereinstimmt, die teils in der Schuldenstatistik des Statistischen Jahrbuchs Deutscher Städte, teils von Silbergleit für sein Sammelwerk „Preußens Städte" in Anwendung gekommen sind, so ist dieses Gute nicht Verdienst der die reichsstatistische Erhebung leitenden Behörde und ist an anderer Stelle[2] zu besprechen. Hier bleibt nur der Vollständigkeit halber mitzuteilen, daß die Denkschrift, abgesehen von Reproduktionen[3] aus der Mostschen Arbeit über die Anleiheaufnahme der größeren deutschen Städte[4], folgende einschlägige Übersichten enthält: 1. Schuldenstand (darunter langfristige Anleiheschulden bezw. Inhaberobligationen) und Schuldendienst in jeder deutschen Gemeinde mit mehr als 10000 Seelen 1907[5]; 2. Schuldenstand und Schuldendienst 1881, 1891, 1901, 1907 in Summen für die Gesamtheit dieser Gemeinden[6]; 3. Emissions- und Einführungskurse deutscher Gemeindeanleihen[7] — sämtlich Übersichten, deren Mitteilung materiell zweifellos dankenswert ist, so daß wenigstens damit ein bleibender Wert der sonst so wenig rühmlichen Reichserhebung von 1908 auch für die Zukunft gewährleistet ist. Die an zwei Stellen dazu gegebenen textlichen Erläuterungen[8] freilich sind höchst dürftig und, da einzelne darin angeführte Ziffern erwiesen unrichtig sind und zum Teile nach Herausgabe der Denkschrift in einem Nachtrage korrigiert werden mußten, mit Vorsicht aufzunehmen.

[1] a. a. O. S. 670.
[2] S. 117 und S. 125 dieser Arbeit.
[3] a. a. O., Teil IV, S. 25 ff.
[4] Vgl. S. 114 f. dieser Arbeit.
[5] a. a. O., Teil I, S. 741 ff.
[6] a. a. O., Teil IV, S. 24, 25.
[7] Ebenda S. 52 ff. und 60 ff.
[8] a. a. O., Teil I, S. 148 ff. — Teil IV, S. 250 ff.

Digitized by Google

C. Die Versuche der Städtestatistik.

1. Leistungen einzelner Städte.

§ 17. Beiläufige Gemeindefinanzstatistik.

Wie aus dem unter A (§§ 5 bis 15) Mitgeteilten ersichtlich, sind in den Bundesstaaten bislang die Organe zwar vorwiegend der ausgelösten, daneben aber auch — u. a. in Preußen, Bayern, Sachsen-Altenburg — der unausgelösten Statistik Träger der Gemeindefinanzstatistik gewesen. Gleiches trifft auf die Städte zu, wenn auch hier selbstverständlich ist, daß je länger um so mehr die kommunalen statistischen Ämter als die berufensten Träger der von den Städten selbst betriebenen Statistik auch auf diesem Gebiet in den Vordergrund getreten sind.

Was die finanzstatistischen Leistungen der Städte anlangt, so ist einerseits nicht zu verwundern, daß aus natürlichen Gründen gerade von dieser Seite her der statistischen Erfassung des Finanzwesens stets besonders intensives Interesse entgegengebracht worden ist und eine lange Reihe finanzstatistischer Leistungen ins Leben gerufen hat. Anderseits aber ist ebenso ohne weiteres verständlich, daß es unangängig ist, hier alle diese Leistungen auch nur anzuführen; nur ein Teil von ihnen kommt für die Zwecke der vorliegenden Arbeit in Betracht. Allerdings enthält jeder städtische Jahresverwaltungsbericht, ebenso enthalten die neuerdings vielfach in Aufnahme gekommenen Statistischen Jahrbücher und in Reinkultur vor allem die Statistischen Monats- und Vierteljahresberichte[1] eine Fülle mehr oder weniger durchgearbeiteter finanzstatistischer Materialien, aber diese sind zwar für die Verwaltungspraxis meist von hoher, für die Wissenschaft dagegen ebenso oft nur von sehr untergeordneter Bedeutung[2], da die hier in die Erscheinung tretende

[1] Eine Übersicht der in Betracht kommenden periodischen Veröffentlichungen der Statistischen Ämter findet sich im Deutschen Statistischen Zentralblatt, I. Jahrgang (1909), S. 70 ff. und S. 131 ff.

[2] Neben den Mitteilungen aus den Ergebnissen der Gemeindesteuern, die sich — meist mit Angaben über Vermögens- und Schuldenstand — in allen Statistischen Jahrbüchern, Jahresberichten und Jahresübersichten, die überhaupt das Gemeindefinanzwesen berücksichtigen, finden, bieten Auszüge aus dem Stadthaushaltsetat Breslau (Statistische Daten), Düsseldorf (Taschenbuch), Elberfeld (Jahrbuch) und Königsberg (Jahrbuch), aus der Stadtrechnung Berlin (Jahrbuch) und Frankfurt a. M. (Handbuch bzw. Jahresübersicht) ohne weitergehende Vergleichung und Verarbeitung. Das Leipziger „Statistische Notizbuch" bietet neben dem Etatsauszug auch für die letzten vier Jahrzehnte einen summarischen Vergleich zwischen Haushaltsplan und

Digitized by Google

Kommunalfinanzstatistik (von gelegentlichen, meist nicht einmal originellen interlokalen Vergleichungen[1] geringeren Umfanges abgesehen) fast stets nur die einzelne eigene Stadt im Auge hat, auf eine interlokale Vergleichung aber verzichtet, ohne dafür stets durch entsprechend tieferes Eindringen in die allgemeinen Bedingnisse lokaler Tatsachen zu entschädigen. Freilich liegt das auch kaum in der Aufgabe der erwähnten, durchweg nur für den unmittelbar praktischen Gebrauch bestimmten Veröffentlichungen.

Mehr schon ist das von der Behandlung der städtischen Finanzentwicklung in den ebenfalls neuerdings mehrfach veröffentlichten Rechenschaftsberichten von Stadtgemeinden über einen größeren Zeitraum hinaus zu erwarten, die zwar an sich auch nur die eine bestimmte Stadt zum Vorwurf haben, deren ganze Anlage und eigenartiger Zweck aber auf besonders intensive Durchdringung des Stoffes und Herausarbeitung der organischen Zusammenhänge hinzielen. Wie hinsichtlich aller anderen Zweige der von ihnen geschilderten Gemeindeverwaltungen sind sie, wenn mit wissenschaftlicher Gründlichkeit besorgt, dazu berufen, insbesondere auch durch ihre Darlegungen betr. die Finanzwirtschaft im Spiegel der einzelnen Gemeinde ein brauchbares Bild gewisser allgemeiner Entwicklungsreihen zu gewähren. Aber auch hier ist die Ausbeute für unsere Zwecke nur gering[2].

Rechnungsergebnissen, das Dresdener Jahrbuch alljährlich eine historische Vergleichung der einzelnen Gruppen im Stadthaushalte nach der Rechnung in den letzten zwei Jahrzehnten; eine ähnliche Aufstellung im Wiesbadener Jahresberichte ist 1907 lediglich ein Auszug aus der S. 99 zu erwähnenden größeren Veröffentlichung des dortigen Amtes. Eigenen Wert dagegen haben die, in den Statistischen Jahrbüchern von Berlin (30. Jahrgang 1905, S. 142* und 406/07) und Barmen (3. Jahrgang 1906, S. 70 ff.), leider bisher nur einmal, veröffentlichten Arbeiten, deren erste den Versuch macht, die Einnahmen und Ausgaben der Stadtgemeinde durch Aussonderung der durchlaufenden Posten und der gegenseitigen Leistungen im Gegensatze zum offiziellen Etat möglichst rein darzustellen, während die zweite, allerdings unter Durcheinanderwerfung von Etats und Rechnungen die zeitliche Entwicklung der einzelnen Etatsgruppen in den Jahren 1888 bis 1907 darstellt; dazu mußte, da die Haushaltspläne seit 1885 mehrfach umgeändert worden sind, das ganze Material nach dem System des Etats von 1904 umgearbeitet werden.

[1] So reproduziert z. B. das Barmer Statistische Jahrbuch einen Auszug aus der Gemeindesteuerstatistik des Elberfelder Statistischen Amtes (s. unten S. 104) und das Leipziger Statistische Notizbuch einen solchen aus dem Statistischen Jahrbuche Deutscher Städte (s. unten S. 126).

[2] Wenn auch an sich selbstverständlich, so sei doch bei dieser Gelegenheit besonders nachdrücklich hervorgehoben, daß alle Werturteile in der vorliegenden Arbeit

Digitized by Google

An erster Stelle ist nach dieser Richtung hin der Abschnitt „Finanzen" in dem monumentalen „Bericht über die Gemeindeverwaltung der Stadt Altona in den Jahren 1863 bis 1900"[1] zu nennen; diese mit großer Sachkenntnis und nachhaltiger Vertiefung in das geschichtliche Werden verfaßte Arbeit gibt einen nach mehrfacher Richtung hin typischen Ausschnitt aus der Entwicklung des preußischen Gemeindefinanzwesens, namentlich was die klare, statistisch belegte Herausarbeitung der Richtlinien für die Vermögens- und Schuldenpolitik anlangt, deren Wandlungen in Altona nur den Niederschlag einer allgemeinen, wenn auch vielleicht unter der Führung von Männern wie Adickes und Giese[2] besonders ausgeprägten Neugestaltung der kommunal-politischen Anschauungen darstellen. Aus anderen Städten kann dem Gleichwertiges nicht entgegengestellt werden; das im übrigen noch kompendiöser angelegte Werk über „Die Verwaltung der Stadt Essen im 19. Jahrhundert"[3] ist seit sieben Jahren nicht über den von Wiedfeldt verfaßten ersten Band hinausgekommen, und auch dieser enthält nur einen größeren Beitrag zur interlokalen Finanzstatistik: Aufstellungen über die Verwaltungskosten zehn größerer deutscher Städte, nach drei Hauptgruppen (Verwaltung im engeren Sinne; Polizei; Bauwesen) geschieden. Diese Aufstellungen[4] bedeuten einen Versuch, der als Anregung willkommen geheißen werden darf, dessen sachliche Unzulänglichkeit aber den Bearbeiter selbst dazu bringt, vor „vorschnellem Urteil oder zu weitgehenden Schlüssen" zu warnen. Freilich liegt jene weniger darin begründet, daß, wie der Bearbeiter meint, statt der Jahresrechnungen die Etats mit ihren unsicheren Ansätzen verwandt worden sind, als vielmehr darin, daß die Daten nicht auf unmittelbarer Erhebung beruhen und es, wie der Verfasser der vorliegenden Arbeit schon selbst vielfach erfahren hat und wie angesichts des im dritten Teil Auszuführenden von selbst weiter erhellen wird, es eben fast stets schlechthin unmöglich ist, für verschiedene Städte aus deren Etats selbst in Ansehung irgend einer Materie durchaus konforme Ziffern zu gewinnen.

---

nur die eine Seite der behandelten Veröffentlichungen, ihre Bedeutung für die vergleichende Gemeindefinanzstatistik im Auge haben; ihre übrigen, oft hohen Qualitäten stehen hier nicht zur Erörterung.

[1] II. Teil. Altona 1906, S. 632 ff.

[2] Oberbürgermeister von Altona während der Jahre 1883 bis 1891 bzw. 1891 bis 1904.

[3] I. Band, Essen 1902.

[4] Ebenda, S. 44 ff.

Digitized by Google

Der dritte, auf ähnlicher Grundlage aufgebaute große Bericht der Stadt Elberfeld[1] ist ebenfalls noch unvollendet und hat, wenn auch in den bereits vorliegenden Abschnitten (namentlich hinsichtlich der Armenverwaltung) die finanziellen Unterlagen der einzelnen Gemeindeeinrichtungen besonders berücksichtigt werden, doch das Gesamtgefüge der städtischen Finanzen noch nicht in seine Darstellung einbezogen. Die übrigen Zehn- und Fünfjahresberichte, Stadtgeschichten u. dgl. schließlich, die von verschiedenen Städten vorliegen[2], bieten gerade dem finanzstatistischen Interesse unter dem hier in Betracht kommenden Gesichtspunkte nichts Bemerkenswertes, jedoch sei zum guten Schlusse, trotzdem es sich gerade bei ihnen fast lediglich um lokale Statistik handelt, doch noch auf die Dreijahresberichte von Breslau hingewiesen, deren zweiter Teil „Übersichten über den Finanzzustand und die Rechnungsergebnisse" (bearbeitet von Neefe[3]) in der Sorgsamkeit und Klarheit namentlich der den Einnahme- und Ausgabenachweisungen jedes Kapitels angefügten Vermögensnachweise und Überschuß- bezw. Zuschußberechnungen als ein Muster statistischer Korrektheit bezeichnet werden darf.

§ 18. Finanzstatistische Sonderarbeiten.

Die in § 17 erwähnten Ausflüge in das Gebiet der Gemeindefinanzstatistik dürfen als „beiläufige" bezeichnet werden, weil sie ihre Entstehung mehr einem allgemeinen als einem speziellen Interesse verdanken und darum nur im Rahmen vielseitigerer Aufgaben, als unum ex multis in die Erscheinung treten. Darüber hinaus aber hat das gemeindefinanzstatistische Interesse der Gemeinden auch eine ganze Reihe einzig und allein ihm dienender Arbeiten zur Abfassung und Veröffentlichung gebracht.

Daß in der Reichs- und Landesstatistik das interlokale Moment ganz allein in Betracht kommt, ist selbstverständlich; daß bei den Privatarbeiten fast durchweg das Gegenteil der Fall ist, wurde schon oben[4] betont und ist ebenso natürlich; die von den Kommunen selbst getragene Statistik nimmt eine Mittelstellung ein. Gerade sie hat in letzter Zeit das Problem der vergleichenden Gemeindefinanzstatistik besonders nachdrücklich gefördert; ander-

[1] Die Verwaltung der Stadt Elberfeld in dem Zeitabschnitt 1891 bis 1902, Teil I und II, Elberfeld o. J. (Das Vorwort ist datiert von 1906), Teil III, Elberfeld, ebenfalls ohne Erscheinungsjahr.

[2] So von Aachen, Berlin, Cöln (hier „Vergleichende Übersichten über die Einnahmen und Ausgaben" der einzelnen Jahre ohne wesentlichen methodischen Wert), Remscheid, Rixdorf, Schöneberg u. a.

[3] Im Verwaltungsberichte für die drei Rechnungsjahre von 1904 bis 1907 (Breslau 1909) z. B. S. 2* ff.

[4] S. 25 f. (Anm.).

Digitized by Google

seits aber erklärt es sich aus der praktisch-wissenschaftlichen Doppelstellung der städtischen statistischen Ämter ohne weiteres, daß zunächst und zumeist doch lediglich ein Finanzproblem der einzelnen Stadt zur Erörterung steht und lediglich aus den lokalen Verhältnissen heraus und lokalhistorisch zu lösen versucht worden ist. Nach dem im ersten Teile Ausgeführten liegt es an sich außerhalb der Ziele der vorliegenden Arbeit, auf derartige lokalfinanzstatistische Arbeiten einzugehen; die Dinge liegen aber doch hier wesentlich anders, als hinsichtlich etwa der privaten Beiträge zur Finanzgeschichte einzelner Städte: Die interlokale Finanzstatistik, soweit sie von den Städten selbst ausgeht, baut sich logisch und entwicklungsgeschichtlich auf der statistischen Durchdringung einzelner Finanzwirtschaften auf: auch hier trifft von Kaufmanns feines Wort zu, wonach sich eine Statistik der Kommunalfinanzen für größere Beobachtungsgebiete nicht ohne die Grundlage der Durchforschung erst einfacherer Gebilde „improvisieren" läßt"[1]. Die vergleichende Finanzstatistik der städtischen statistischen Ämter hat ihre methodischen Unterlagen zum guten Teil auf empirischem Wege durch derlei reine Lokalstatistiken erhalten; darum müssen auch diese hier, wenn auch nur in kurzer Aufführung Berücksichtigung finden[2].

Versuche, das Gesamtgefüge der gemeindlichen Finanzen oder doch wenigstens der Einnahmen und Ausgaben in einer bestimmten Periode und Stadt darzustellen, sind — abgesehen von der nicht über die ersten Anfänge hinausgekommenen Darstellung „Die finanzielle Entwicklung Wilmersdorfs seit 1887"[3] — bislang nur für drei Städte seitens ihrer statistischen Stellen unternommen worden; Leipzig, Wiesbaden und Linden; in jedem Fall aus anderem Anlaß, auf anderer Grundlage und mit anderen Zielen.

---

[1] a. a. O. I. Bd., S. 261.

[2] Für die Vollständigkeit der nachfolgenden zusammenfassenden Darstellung der finanzstatistischen Sonderveröffentlichungen der Städte kann trotz großer Bemühung des Verfassers eine Gewähr nicht geleistet werden, da die städtestatistische Literatur heute schon nur schwer noch übersehen werden kann. Allerdings hat der Verfasser vor Abfassung dieser Arbeit bei jedem statistischen Amt in Deutschland angefragt, welche seiner Arbeiten für die Gemeindefinanzstatistik in Betracht komme; die eingegangenen Antworten wiesen aber z. T. so erhebliche Lücken auf, daß sie wesentlicher Ergänzung mittels eigener Durchforschung des vorhandenen Materials bedurften, selbstverständlich konnten dafür aber fast nur solche Arbeiten in Betracht kommen, die im Druck veröffentlicht sind.

[3] Wilmersdorfer Blätter, Jahrg. IX (1906), S. 152 ff.

Digitized by Google

Die älteste, Jahrzehnte ohne Nachfolge gebliebene Arbeit ist diejenige über Leipzigs Stadtfinanzen im Jahrzehnt 1865 bis 1875[1], verfaßt von Ernst Hasse. Über ihren sachlichen Wert soll hier nicht geurteilt werden; methodisch ist sie jedenfalls fast belanglos, da sie nicht auf Prinzipien beruht, welche die lokalen Verhältnisse scharf ins Auge fassen, sondern vielmehr das Bearbeitungsschema jenes oben[2] erwähnten internationalen Versuchs Körösis schlechtweg zugrunde legt, ohne daß dafür ein etwa besonders in die Tiefe dringender Text mit eigenartiger Beleuchtung der Leipziger Finanzgebarung einen Ersatz böte; die Möglichkeit, eine zutreffende Vorstellung von dem Gesamtgefüge und den Bedingnissen dieser Finanzwirtschaft zu erhalten, wird auch dadurch keineswegs vergrößert, daß — noch dazu mit nicht strenger Konsequenz (z. B. hinsichtlich der Schulgeldeinnahmen[3]) — die Einnahmen und Ausgaben im Gegensatze zur städtischen Rechnung durchweg in netto errechnet worden sind, ohne auch nur nachrichtliche Mitteilung der Bruttoziffern. Ein rechtes Bild von Umfang und Zusammensetzung der Einnahmen und Ausgaben ist damit nicht entstanden.

Immerhin ist Hasse in seiner Arbeit bemüht, das wesentlichste Erfordernis der Finanzstatistik dadurch zu erfüllen, daß die Einnahmen und Ausgaben nicht nach ihrer Stellung im Etat bezw. in der Rechnung, sondern nach ihrem tatsächlichen Inhalt gruppiert werden; nicht dagegen ist dies der Fall hinsichtlich der erst vor kurzem erschienenen Arbeit über das Finanzwesen Wiesbadens während der letzten 20 Jahre[4]. Die Einnahmen und Ausgaben der Stadtgemeinde werden hier zusammengestellt und tabellarisch verarbeitet, aber nicht nach einem statistischen Ordnungsprinzipe, sondern ohne Abänderung nach den im Etat angewandten Titeln — und dies, trotzdem innerhalb der Beobachtungszeit selbst, wenn auch nur in ihrem ersten Sechstel, wesentliche Änderungen in der Etatsklassifizierung vorgenommen sind[5]. In zutreffender Selbsterkenntnis heißt es darum auch[6]: „Die Arbeit ist ..... wichtig für die Kämmereiverwaltung und die anderen an der Aufstellung des Etats beteiligten Kräfte; so bald es sich

[1] Die Finanzen der Stadt Leipzig 1865/1875. Leipzig 1876.

[2] S. 16.

[3] Vgl. a. a. O. S. 5, 27, 31, 36.

[4] Rahlson, Zum Finanzwesen der Stadt Wiesbaden I (Wiesbadener Statistik. Heft 3). Wiesbaden 1908.

[5] Ebenda S. 11.

[6] Stadtgemeinde Wiesbaden: Bericht über die Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten im Rechnungsjahre 1907, S. 30.

Digitized by Google

jedoch darum handelt, die für einen bestimmten Verwaltungszweig im Laufe der Zeit gemachten Ausgaben nachzuweisen, versagt die Etatsklassifizierung"; mit anderen Worten, die Arbeit versagt gerade dort, wo neben das engere praktische Interesse das wissenschaftliche hinzutritt[1]. Letzteres wird zudem noch durch methodisch anfechtbare Einzelheiten gestört: Die durchlaufenden Posten sind hinsichtlich der Überschüsse und Zuschüsse zwischen Haupt- und Zweigverwaltung gestrichen worden, nicht aber hinsichtlich der Ablieferung von Beiträgen für den Schuldendienst; in ähnlicher Weise ist die Rubrizierung der außerordentlichen Verwaltung vom Standpunkte der Praxis aus erklärlich und angesichts lokaler Verhältnisse heraus vielleicht zu rechtfertigen, für eine Finanzstatistik aber schlechtweg unbrauchbar. Erfreulicherweise darf nach den Mitteilungen des Bearbeiters selbst[2] gehofft werden, daß demnächst eine „Ergänzung" der vorliegenden Arbeit erscheinen wird, die unter Zugrundelegung eines sämtliche Etatspositionen umfassenden Kartenwerkes die einzelnen Posten nach ihrer Zweckbestimmung unabhängig von Etatstiteln zusammenfassen soll[3].

Die an dritter Stelle erwähnte Arbeit über die Hannoversche Mittelstadt Linden entstammt der Feder Seutemanns[4]. Sie tritt allerdings insofern aus dem Rahmen der Finanzstatistik in mannigfacher Hinsicht heraus, als sie von zahlreichen finanzpolitischen Auseinandersetzungen mit subjektiv gefärbter Stellungnahme durchsetzt ist, besitzt aber dauernden Wert durch die hier in glücklicher Weise praktisch gewordene Erkenntnis, daß die monographische Schilderung einer städtischen Finanzwirtschaft notwendigerweise nicht absolut geboten werden darf, sondern sich auf einer Klarlegung derjenigen Bevölkerungs- und allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnisse aufbauen muß, von denen einerseits die Finanzkraft

---

[1] Wie schon im ersten Teile betont, können und werden gemeindefinanzstatistische Arbeiten sehr oft lediglich praktische Interessen verfolgen; jede Veröffentlichung statistischer Arbeiten aber stellt diese vor das Forum wissenschaftlicher Kritik.

[2] a. a. O. S. 11.

[3] Interessant ist, weil sie einen Einblick in den räumlichen Umfang einer derartigen finanzstatistischen Arbeit gewährt, folgende, hinsichtlich dieser vorbereiteten Ergänzungsarbeit im erwähnten Verwaltungsberichte der Stadt Wiesbaden enthaltene Mitteilung (a. a. O.): Sämtliche Etatsposten sind auf kleine Kärtchen geschrieben und alsdann unabhängig von dem darauf vermerkten Etatstitel lediglich nach dem Verwendungszweck ausgeworfen worden; das so gewonnene Kartenwerk umfaßt für die bearbeiteten zwei Jahrzehnte annähernd 10000 Kärtchen.

[4] Lindens Entwicklung und die Finanzverhältnisse der Stadtgemeinde in den Jahren 1885 bis 1907. Eine statistische Denkschrift. Linden 1907.

Digitized by Google

und anderseits der Aufgabenkreis der Gemeinde bedingt ist. Dabei kam dem Bearbeiter vor den Verfassern der beiden besprochenen Finanzdarstellungen zweifellos die einfache Struktur des nicht allzugroßen Beobachtungsgebietes zu statten; aber gerade darum wird an diesem Beispiele das Verdienstliche in dem Verfahren Seutemanns besonders klar; die verschiedenartigsten Materialien aus Volks-, Berufs-, Gewerbe- und Wohnungszählungen, aus Steuerveranlagungsergebnissen, Berichten der Gewerbeinspektoren und dergleichen werden gesammelt, um all ihre Strahlen in den einen Brennpunkt zu konzentrieren, der das Thema bildet: Die Herausarbeitung der prekären Lage Lindens als eines geographisch und wirtschaftlich ungünstig gestellten Vorortes Hannovers zwecks Begründung notwendigen Zusammenschlusses oder regierungsseitiger Unterstützung. Durch diese allseitige Beleuchtung entrollt sich in einer monographischen Arbeit das Bild eines typischen Interessenwiderstreites zweier wirtschaftlich eng verbundener, politisch aber getrennter Gemeinwesen, das seinen Wert auch unabhängig von der Erfüllung eines unmittelbaren Zweckes behält.

Allerdings wäre solches kaum möglich, wenn nicht doch schon in der Lindener Arbeit die vergleichende Statistik in beschränktem Maße zu ihrem Rechte käme, zieht sich doch durch alle ihre Tabellen und Darlegungen die Gegenüberstellung der Lindener Verhältnisse mit denen der begünstigten Großstadt Hannover hindurch. Ausgesprochene Vergleichsstatistik aber bedeuten die „Beiträge zur Finanzstatistik der Stadt Berlin und der benachbarten Gemeinden“[1], die das hauptstädtische Statistische Amt im Jahre 1906 herausgegeben hat und die, von streng wissenschaftlichem Geiste getragen, zu den besten kommunalfinanzstatistischen Leistungen gehören. Das Material ist, unter ausdrücklicher Ablehnung von etwaigen Auszügen aus im Berliner Statistischen Amt vorhandenen oder doch erhältlichen Rechnungsabschlüssen, durch eine Rundfrage mit spezialisiertem Fragebogen, gewonnen, der nebst den dazu erlassenen Erläuterungen in der Arbeit selbst abgedruckt ist. Wenn auch die Erfassung des Vermögensstandes mißglückt ist, da zu einer einheitlichen Normierung von Bewertungsmaßstäben für das Aktivvermögen gar kein Versuch gemacht worden ist, so ist umsomehr die detaillierte Untersuchung der Einnahme- und Ausgabegebarung, auf die der Herausgeber selbst auch den ausschlaggebenden Wert legt, gelungen. Die Tabellen sind übersichtlich und klar, und der Text bringt, wie auch aus

[1] Berliner Statistik, 4. Heft, Berlin 1906; unter Leitung von Hirschberg hat die Aufstellung der Tabellen Heinecke, den Text, mit Ausnahme der von Hirschberg selbst verfaßten Zusammenfassung der praktischen Ergebnisse, Moll besorgt.

Digitized by Google

seinen mehrfachen Zitierungen im dritten Teile dieser Arbeit hervorgehen wird, in methodischer Hinsicht mancherlei Bemerkenswertes. In ehrlichem Bemühen, wirklich analoge Ziffern aus den 30 Gemeinden gegenüber- und zusammenzustellen, haben alle grundlegenden Fragen der Einnahme- und Ausgabestatistik (Soll oder Ist; Netto- oder Bruttoziffern; Scheidung von Ordinarium und Extraordinarium; Behandlung durchlaufender Posten und vorjähriger Überschüsse) eine Entscheidung gefunden, die in der Mehrzahl der Fälle das Richtige trifft. Allerdings liegt auf der Hand, daß es etwas anderes ist, eine Reihe von Städten verschiedener geographischer Lage, Größe und Staatsangehörigkeit zum Gegenstand einer vergleichenden Finanzstatistik zu machen, als, wie hier geschehen, Berlin und die mit ihm in naher Beziehung stehenden Vororte, wobei persönliche Kenntnis und die Möglichkeit jederzeitiger persönlicher Fühlungnahme eine Hilfe darbot, deren Bedeutung nur der recht einzuschätzen weiß, der sich in erstbezeichneter Richtung bereits versucht hat; trotzdem darf der Berliner, von einer einzigen Stelle aus unternommene Versuch als ein Beweis für die ja noch heute nicht unbestrittene Möglichkeit korrekter und höchst fruchtbarer interlokaler Finanzstatistik gelten. Ohne irgendeine bestimmte Tendenz zu verfolgen, wollte die Veröffentlichung „nur objektives, wissenschaftlich geartetes und systematisch gegliedertes Material beibringen für die auf diesem Gebiete schwebenden Erörterungen“ [1]. Diese Absicht ist in ihren wesentlichen Teilen vollauf erreicht worden, und es muß angesichts dessen bedauert werden, daß diese wertvolle Arbeit, die in ihrer ganzen Art bislang *einzig* dasteht, nicht mehr als geschehen beachtet und wissenschaftlich ausgenutzt worden ist.

Ist es hier Groß-Berlin und dort im Grunde Groß-Hannover, das mit den Problemen der Eingemeindung bezw. des Zusammenschlusses im Hintergrunde der finanzstatistischen Erörterungen steht, so wird Groß-Leipzig mit seinen damals so zahlreichen Vororten, die auch heute noch nicht völlig in der Großstadt aufgegangen sind, unter gleichen Gesichtspunkten, wenn auch im Hinblick auf *unmittelbar* bevorstehende Entschließungen und Vornahmen in dem „Bericht, die Aufnahme der Vorstadtdörfer in den Stadtbezirk *Leipzig* betr.“ [2] behandelt. Dieser Bericht enthält, in Anlage zu den grundsätzlichen Ausführungen des Oberbürgermeisters *Georgi* über die Eingemeindungsfrage neben einem Vergleiche der Haushaltspläne von 27 Gemeinden, der freilich trotz Zugrundelegung

[1] Ebenda S. 73.
[2] Leipzig 1886.

Digitized by Google

eines einheitlichen Schemas mehr eine Aneinanderreihung einzelner Budgetauszüge als eine durchgearbeitete Statistik bedeutet, eine instruktive Arbeit Ernst Hasses, die an der Hand eingehender Vergleichung der Bevölkerung, der Staats- und Gemeindesteuerverhältnisse, ein scharf umrissenes Bild von Steuerkraft und Steueraufkommen Leipzigs selbst einer-, ihrer in vier konzentrische Kreise gruppierten Vororte anderseits gibt. Die Folgerungen, die sowohl Hasse selbst, als auch — teils in Annahme, teils in Kritik dessen — Georgi aus dem Zahlenmaterial zieht und die denn auch tatsächlich für die Eingemeindungspolitik der Stadt Leipzig von ausschlaggebender Bedeutung gewesen sind, bieten ein in die Augen fallendes Beispiel für die oben[1] skizzierte Bedeutung der statistischen Arbeit für Verwaltungsaktionen auch größten Umfanges.

Im übrigen leitet diese Hassesche Arbeit zu der Fülle von Zusammenstellungen, kleineren und größeren, oberflächlicheren und tieferdringenden Untersuchungen städtischer statistischer Ämter über das Steuerwesen der einzelnen Gemeinden oder einer größeren Zahl von ihnen hinüber. Alle diese Arbeiten hier zu charakterisieren, würde zu weit führen, obgleich sich gerade unter den lokalstatistischen Beiträgen dieser Art mehrere Veröffentlichungen befinden, die sich durch feines Eindringen in die gemeindliche Steuergebarung und die sie bedingenden Verhältnisse auszeichnen. Die besten unter ihnen greifen in ihren Betrachtungen über das engere örtliche Gebiet hinaus; es liegt jedoch in der Natur dieser Materie, daß gerade die, aus augenblicklichen Nöten, im Hinblick auf etwa drohende oder gewünschte Steuerreformen, geborenen Arbeiten zwar vielleicht zeitweilig eine höhere Bedeutung als andere nicht weniger sorgsame finanzstatistische Untersuchungen für die große und kleine Kommunalpolitik besessen haben, einen dauernden wissenschaftlichen Wert aber kaum beanspruchen dürfen. Darin mag man eine gewisse Tragik der verwaltungsstatistischen Arbeit sehen, und es mögen wenigstens die inhaltlich bedeutendsten Veröffentlichungen dieser Art hier eine Erwähnung finden: aus Straßburg eine Arbeit Geißenbergers[2], die in erschöpfender statistischer Beobachtung Material zur kritischen Beurteilung der schon Mitte der neunziger Jahre in den Reichslanden schwebenden Frage der Steuerreform bringen will; drei Dresdener Veröffentlichungen[3], unter denen namentlich eine Denkschrift von Edelmann über

[1] S. 13 ff.

[2] Die Personal- und Gewerbebesteuerung in Straßburg (Beiträge zur Statistik der Stadt Straßburg i. E. Heft IV), Straßburg 1898.

[3] Jannasch, Die indirekten Steuern der Stadt Dresden. (Mitteilungen des Statistischen Bureaus der Stadt Dresden. Heft I) Dresden 1875. — Edelmann,

Digitized by Google

den Einfluß der Einkommensteuererhebung auf die Verteilung der Abgabenlast in Dresden hervorzuheben ist, die an der Hand eines reichen Tabellenwerks die Unterschiede in den Wirkungen der 1886 in Dresden eingeführten Gemeindeeinkommensteuer gegenüber der gleichzeitig teilweise beseitigten Grund- und Mietsteuer auf den Haushalt der verschiedenen Einkommenklassen darlegt und durch ihre scharf herausgearbeiteten Ergebnisse die Weiterführung der städtischen Steuerreform zweifellos nicht wenig beeinflußt hat; schließlich, von einem kleinen Stuttgarter[1] Aufsatze und kurzen lediglich tabellarischen Zusammenstellungen, wie sie fast von jeder Stadt in irgendeiner Form einmal oder öfters publiziert werden[2], abgesehen, eine der neuesten Arbeiten des Statistischen Amts der Stadt Breslau[3], die eine Spezialfrage der preußischen Gemeindesteuerreform, die Steuervorrechte der Beamten und ihren Einfluß auf die Gemeindefinanzen, in einem mit minutiöser Sorgfalt gewonnenen und verarbeiteten Material zergliedert.

Vergleichende Zusammenstellungen für das Gemeindesteuerwesen sind außerordentlich häufig, ebenso wie sie ja in kommunalen Zeitschriften oft genug wiederkehren: nicht nur weil ihr Inhalt sich für die Finanzpolitik der einzelnen Kommunalverwaltungen oft als Beweismaterial gegenüber der Öffentlichkeit von großer praktischer Bedeutung erweist, sondern auch wohl, weil sie in methodischer Hinsicht, namentlich wenn die Bearbeitung sich lediglich auf die Zusammenstellung der Steuersätze und des Steueraufkommens beschränkt, kaum Schwierigkeiten bereiten. Sachlich sehr verdienstlich ist die seit 1901 alljährlich erscheinende Über-

---

Denkschrift über den Einfluß der Einkommensteuererhebung auf die Verteilung der Abgabenlast in Dresden. Dresden 1889 (als Manuskript gedruckt). — Zur Statistik der Einkommensteuer. Mitteilungen des Statistischen Amtes der Stadt Dresden. IV. Jahrgang (1894), S. 5 ff.

[1] Die Wirkung der Gemeindesteuerreform auf den städtischen Haushalt (Statistische Monatsberichte der Stadt Stuttgart, I. Jahrgang 1896, Nr. 4, S. 15 f.).

[2] Bemerkenswert ist hier das Vorgehen Münchens, das schon seit rund 35 Jahren Jahr für Jahr die Steuerkraft und die Gemeindeumlagen der Stadt in knapper Zusammenstellung mit erläuterndem Texte behandelt: die ältesten dieser Darlegungen befinden sich in der Münchener Gemeindezeitung 1874, S. 44 und 1875, S. 633, sowie in den Mitteilungen des Statistischen Bureaus der Stadt München (I. Band), 2. Heft, München 1877, S. 103 f.

[3] Steuervorrechte der Beamten in Breslau (Breslauer Statistik, 28. Bd., 1909, Heft I, S. 1 ff.); das Material dieser Untersuchung hat der Direktor des Statistischen Amtes, Neese, auch noch zu einer sozialstatistisch wertvollen Arbeit (Das Einkommen der Beamten in Breslau; ebenda, S. 26 ff.) verarbeitet.

Digitized by Google

sicht des Statistischen Amts der Stadt Elberfeld[1] über die Gemeindesteuern in den preußischen Großstädten und den rheinisch-westfälischen Stadtkreisen, der sich als Gegenstück für Bayern eine ähnliche Zusammenstellung des Statistischen Amts der Stadt München[2] über Steuern, Gemeindeumlagen und gemeindliche Verbrauchssteuern in den unmittelbaren bayerischen Städten und den größeren Städten der Pfalz anschließt. Eine einmalige und nur zwei Jahre umfassende, aber dafür fast sämtliche preußische Gemeinden mit mehr als 10000 Seelen berücksichtigende Zusammenstellung der kommunalen Zuschläge zu den direkten Steuern ist weiter von Posen[3] 1909 herausgegeben worden, und in ähnlicher Weise hat vor einigen Jahren das Statistische Amt der Stadt Dortmund[4] insbesondere für die westfälischen Gemeinden mit mehr als 10000 Einwohnern die Gesamtheit der Gemeindesteuern einmalig dargestellt, wobei aber, wie in den neuesten Folgen der Elberfelder Statistik, neben der tabellarischen Nachweisung auch die textlichen Mitteilungen über die Steuersysteme und Steuerordnungen der behandelten Gemeinden von besonderem, wenn auch lediglich kompilatorischem Werte sind.

Unbeachtet freilich bleibt — abgesehen zum Teil von Elberfeld, das seit einigen Jahren in einer besonderen Tabelle auch die „den Steuern gleich zu erachtenden, laufend zu entrichtenden Gebühren" berücksichtigt[5] —, in all diesen Zusammenstellungen die auch seinerzeit vom Hildesheimer

[1] Die älteste derartige Zusammenstellung ist als Beilage zum Monatsberichte des Statistischen Amtes der Stadt Elberfeld vom November 1901 erschienen; aus den letzten Jahren liegen selbständige Veröffentlichungen vor, die letzte unter dem Titel: Die Gemeindesteuern des Jahres 1909 in den preußischen Großstädten und den selbständigen rheinisch-westfälischen Stadtkreisen (Fortsetzung Nr. 9) nebst Anhang betr. die Gemeindesteuern 1908 und 1909 in den übrigen preußischen Stadtkreisen (Herausgeg. im Oktober 1909, bearb. von Maaß).

[2] Seit 1900; erstmalig mit Rückblick auf das Jahrzehnt 1890 bis 1900 in den Mitt. des Stat. Amtes der Stadt München, Bd. XVII, 2. Heft (München 1902), S. 167 ff.; bislang letztmalig für 1904 und 1905 ebenda, XXI. Bd., 1. Heft (München 1909), S. 25 ff.

[3] Die in 357 preußischen Gemeinden erhobenen Zuschläge zu direkten Staatssteuern in den Jahren 1908 und 1909. Beilage zu den Statistischen Monatsberichten der Stadt Posen, Mai 1909 (Jahrg. Nr. 2; bearbeitet von Franke).

[4] Prigge, Die Gemeindesteuern des Jahres 1905 in den Stadtkreisen, den übrigen Städten und den Landgemeinden der Provinz Westfalen mit mehr als 10000 Einwohnern (Mitteilungen des Statistischen Amtes der Stadt Dortmund 8. Heft), Dortmund 1906.

[5] In der neuesten Veröffentlichung für 1909 (vgl. Anm. 1 auf dieser Seite), S. 6.

Digitized by Google

Oberbürgermeister Dr. Struckmann im Preußischen Herrenhause[1] nachdrücklich betonte Tatsache, daß es neben den Steuern doch noch eine ganze Reihe von anderen Belastungen gibt, die bei verschiedenen Städten verschieden sind und die für die Einwohner relativ günstigen oder ungünstigen Steuerverhältnisse durch größere oder geringere Anspannung völlig auszugleichen vermögen; eine Stadt mit hohen Einkommensteuerzuschlägen mag vielleicht statt dessen billiges Wasser bieten und die Abfuhr ohne Vergütung besorgen, während in einer anderen Stadt mit niedrigen Zuschlägen das Gegenteil der Fall ist; die Höhe der Baupolizei-, der Kanalbenutzungs-, der Straßenreinigungsgebühren schwankt ebenso und kommt wesentlich in Betracht, wenn man, wie bei derartigen eingehenden Vergleichsstatistiken doch offenbar bezweckt wird, die gemeindesteuerliche Belastung der Einwohner in den einzelnen Städten gegenüberstellen und daraus ein Gesamtbild gewinnen soll. Mit Rücksicht darauf hat jüngst der Magistrat der Stadt Freiburg i. B. in seinen dem Gemeindevoranschlag für 1909 beigefügten „Statistischen Mitteilungen über die wirtschaftlichen Verhältnisse der Stadt"[2] zur Klarlegung der Gesamtbelastung der dortigen Bevölkerung im Verhältnisse zu anderen, mit Freiburg wegen ihrer ganzen wirtschaftlichen und sozialen Lage vergleichbaren Städte nicht nur die Inanspruchnahme durch die Gemeindesteuern, sondern auch die Höhe des jährlichen Schulgeldes, des Wasserzinses, des Gaspreises, der Preise für den elektrischen Strom, für Verabreichungen in der Volksküche und für die Inanspruchnahme der Volksbibliothek (letztere beiden Punkte freilich sind nur von recht geringem Belang für die zur Entscheidung stehende Frage) zusammengestellt und verglichen[3] — ein Verfahren, das Nachahmung verdient[4].

---

[1] In der oben (S. 52) erwähnten Sitzung des Preußischen Herrenhauses und an der dort bezeichneten Stelle.

[2] Freiburg i. B. 1909.

[3] Ebenda S. 6, S. 19 bis 23.

[4] Als steuerstatistische Gelegenheitsarbeiten im eigentlichen Sinne des Wortes mögen noch die beiden dem drohenden Inkrafttreten des § 13 des Zolltarifgesetzes vom 15. Dezember 1902 gewidmeten Arbeiten der städtestatistischen Ämter in München (Die Erhöhung der Gemeindeumlagen in 592 bayerischen Gemeinden beim Inkrafttreten des § 13 des Zolltarifgesetzes; Mitteilungen des Statistischen Amtes der Stadt München, XXI. Bd., 1. Heft, München 1909, S. 69 ff.) und in Dresden (Die Wirkung der Bestimmung des § 13 des Zolltarifgesetzes vom 25. Dezember 1902 über die Aufhebung der Verbrauchssteuern auf Getreide, Hülsenfrüchte usw. auf die Finanzverhältnisse der Gemeinden; Dresden 1905; als Manuskript gedruckt) vermerkt werden. Die letztere, von Schäfer verfaßte Arbeit ist die wesentlich bedeutendere und gibt ein anschauliches Bild von Umfang und Bedeutung der gemeind-

Digitized by Google

Der Zahl nach treten neben diesen vielfachen steuerstatistischen Arbeiten diejenigen Untersuchungen zurück, die anderen Zweigen der städtischen Finanztätigkeit in ihrer Totalität gewidmet sind. Vor anderen Bedürfnissen der Gemeindeverwaltung sind es *Armen-, Kranken- und Schulwesen*, deren Kostensteigerung in den letzten Jahrzehnten besonders ausgeprägt gewesen ist und die Zunahme des städtischen Gesamtaufwandes besonders entscheidend beeinflußt hat[1]; sie haben darum in erster Linie die kommunale Statistik vor die Beantwortung der Fragen gestellt: Handelt es sich hier um fortdauernde Steigerungsursachen oder kann einem weiteren Anschwellen der Ausgaben und ihrem wachsenden Mißverhältnisse zu den Einnahmen vorgebeugt werden[2]? Liegen Entwicklungen vor, die in der einzelnen Stadt nur zu beobachten, lokal zu beurteilen und lokal zu behandeln sind, oder stellen sie vielmehr lediglich den Ausfluß einer eine Gesamtheit deutscher Gemeindeverwaltungen mit einer gewissen Naturnotwendigkeit erfassenden *allgemeinen* Tendenz dar? Nach der einen Richtung geben lokalhistorische, nach der anderen interlokale Untersuchungen Auskunft; unter den vorhandenen Veröffentlichungen überwiegen die ersteren[3].

---

lichen Verbrauchssteuern in den einzelnen Bundesstaaten und bringt an der Hand eines übersichtlichen Tabellenwerkes den schlüssigen Beweis für die gefährliche Wirkung des § 13 des Zolltarifgesetzes auf die Finanzwirtschaft zahlreicher Gemeinden. Die Münchener Arbeit dagegen beziffert lediglich für jede Gemeinde die Höhe der Umlagen und deren bei Aufhebung der Mehl- und Fleischaufschläge drohende Steigerung.

[1] Vgl. *Most*, Die Schuldenwirtschaft der deutschen Städte. Jena 1909, S. 6 f.

[2] *Seutemann*, Die finanzstatistische Arbeit in deutschen Städten: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, III. F. 33. Bd., 1907, S. 663 ff.

[3] *Seutemann* a. a. O. S. 665 behauptet, daß die zeitlich rückschauende Finanzstatistik im Hinblick auf die Zwecke der praktischen Verwaltung zu schlechthin „viel reicheren Ergebnissen" kommen könne, als die interlokale. Diese Behauptung ist ebenso unbewiesen wie tatsächlich unrichtig; die Stadtverordnetenvorlagen und -Verhandlungen in Düsseldorf 1909, betreffend die Reorganisation der dortigen Krankenanstalten, beweisen z. B. die Bedeutung die der interlokalen Vergleichung, wenn zweckentsprechend durchgeführt, gerade auch für *praktische* Verwaltungsfragen, zukommt (vgl. Stenographische Verhandlungsberichte der Stadtverordneten-Versammlung zu Düsseldorf 1909, S. 26 und S. 46 ff., sowie das weiter unten über die Düsseldorfer Arbeit, betreffend die Finanzstatistik städtischer Krankenanstalten, selbst Gesagte). Die *wissenschaftlich* weit überragende Bedeutung der interlokalen Finanzstatistik scheint *Seutemann*, der an anderer Stelle (vgl. Anm. 2 auf S. 8 dieser Arbeit) doch so prägnant das Wesen der Statistik als in der Erkenntnis *allgemeingültiger* Ergebnisse gelegen formuliert, in dem hier zitierten Aufsatze völlig entgangen zu sein.

Digitized by Google

Als Vorbild dieser rückschauenden partiellen Lokalfinanzstatistik bezeichnet Seutemann[1] die lediglich als Ratsdrucksache vervielfältigte Untersuchung des ehemaligen Direktors des Städtischen Statistischen Amts in Dresden, Wiedfeldt, über die außerordentliche Steigerung des Etats des dortigen Stadt-, Irren- und Siechenhauses[2]; und in der Tat zeichnet sich diese Arbeit aus durch die scharfe Logik, mit der sie in methodisch unantastbarer Weise nach kurzer Skizzierung der Entwicklung des Siechenhauses und seiner Kosten an der Hand statistisch-historischer Tabellen alle möglichen Ursachen der Aufwandssteigerung betrachtet, ausscheidet oder in ihrer Bedeutung bestimmt; das dem Bericht angehängte Obergutachten des Stadtbezirksarztes[3] bestätigt vom Standpunkte des Praktikers das Zutreffende der vom Statistiker angestellten Ermittelungen; eine wesentliche Bedeutung über ihren örtlichen Bereich hinaus können letztere jedoch trotz all ihrer Qualitäten nicht beanspruchen, es sei denn, daß das so bereit gestellte Material einmal von einer anderen Verwaltung, die sich in gleichen Nöten befindet, zu Zwecken des Vergleichs mit den eigenen Verhältnissen —, freilich weil es sich doch meist um nicht durchaus analoge Verhältnisse handelt und des Statistikers analogienherstellende Hand fehlt, in wahrscheinlich anfechtbarer Weise — ausgenutzt wird.

Gleiches trifft, trotz der offenbar abweichenden Meinung des Bearbeiters Seutemann — anderenfalls würde er nicht die Ergebnisse der einen von ihnen auch in den lediglich der Wissenschaft dienenden „Jahrbüchern für Nationalökonomie und Statistik“[4] veröffentlicht und eingehend behandelt haben — auf die drei einschlägigen Arbeiten Barmer Herkunft zu; in der ersten wird die Kostensteigerung des Volksschuletats[5], in der zweiten der höheren Schulen[6] und in der dritten der städtischen Krankenanstalten[7], gleicherweise für den Zeitraum 1885 bis 1904 (bezw. 1905) behandelt:

---

[1] Ebenda S. 665.

[2] Rathausdrucksache 1903, Nr. 8.

[3] Ebenda S. 65 ff.

[4] a. a. O.

[5] Die Steigerung des Barmer Volksschuletats in dem Zeitraum 1885 bis 1904 und ihre Ursachen, Beiträge zur Statistik der Stadt Barmen, Heft 1, Barmen 1904, S. 1 ff.

[6] Die Kostensteigerung der höheren Schulen in Barmen im Zeitraum 1885 bis 1904 und ihre Gründe. Beiträge, Heft 2, Barmen 1906, S. 33 ff.

[7] Die Entwicklung des Etats der Barmer Krankenanstalten in dem Zeitraum 1885 bis 1905. Beiträge, Heft 3, Barmen 1907, S. 61 ff.

Digitized by Google

Spezialuntersuchungen, die letzten Endes den in der bereits oben[1] erwähnten retrospektiven Tabelle angestellten Versuch einer historischen Darstellung der gesamten Finanzstatistik Barmens in einzelnen Teilen weiter ausbauen und vertiefen wollen. Sie gleichen einander auch in der ganzen Anlage, die wiederum auf das Vorbild der Wiedfeldtschen Arbeit[2 3] hinweist, und ziehen ebenso wie diese nur örtliche Verhältnisse in den Bereich ihrer Beobachtungen, deren statistische Sauberkeit und Korrektheit alle Anerkennung verdient und die für vergleichende Untersuchungen von wissenschaftlich höherem Werte doch als Rohmaterial und Unterlagen noch wesentliche Bedeutung gewinnen können[4].

Eine interlokale Vergleichung beschränkten Umfanges und, da aus den beiderseitigen gedruckt vorliegenden Haushaltungsplänen geschöpft worden ist, beschränkten Erfolgs ist seitens des Elberfelder Statistischen Amtes in seiner „Untersuchung über die Zusammensetzung und die Entwicklung der Unkosten der Armenverwaltung der Stadt Elberfeld in den Jahren 1891 bis 1904“[5] in durchgängiger Gegenüberstellung der beiden Nachbarstädte Elberfeld und Barmen unternommen worden[6]. Die einzige Arbeit einer kommunalstatistischen Be-

[1] S. 93, Anm. 1.

[2] Vgl. Die Steigerung des Barmer Volksschuletats usw., S. 1.

[3] Eine weitere, nur wenige Seiten umfassende Arbeit des Statistischen Amtes Dresden, die von Seutemann ebenfalls gelegentlich zitiert wird, behandelt ähnlich wie die eine der Barmer Veröffentlichungen, wenn auch in wesentlich knapperen Strichen und unter anderen Gesichtspunkten, die Ursachen der Steigerung der Schuletats in einer „Vorbemerkung zum Haushaltsplane der evangelisch-lutherischen Schulgemeinde 1904.“

[4] In der zu zweit erwähnten (Anm. 6 auf S. 107) Arbeit Seutemanns, der übrigens nirgends als Verfasser genannt ist, wird auch auf Seite 33 auf eine „Denkschrift über die Kosten des höheren Schulwesens in der Stadt Elberfeld“ von Landsberg verwiesen. Die Arbeit ist dem Verfasser nicht zugänglich gewesen und scheint nicht volle Öffentlichkeit erlangt zu haben. Wesentliche finanzstatistische Beigaben, freilich vorwiegend spezifisch-lokalen Interesses, enthält ferner der Bericht über „Die Erweiterung der Stadt Straßburg“ (Beiträge zur Statistik der Stadt Straßburg i. E., Heft VI), Straßburg 1907, bearb. von Eichelmann.

[5] Beiträge zur Statistik der Stadt Elberfeld, Heft I, Elberfeld 1906 (bearbeitet von Busch).

[6] Eine weit umfassendere Vergleichung der Armenfinanzen hat seit 1900 der Deutsche Verein für Armenpflege und Wohltätigkeit durch unmittelbare Umfragen in die Wege geleitet; die, höchst interessante Ergebnisse fördernde Bearbeitung hat Silbergleit besorgt (Finanzstatistik der Armenverwaltungen von 108 deutschen Städten; Schriften des Deutschen Vereins für Armenpflege und Wohltätigkeit, 61. Heft, Leipzig 1902. — Finanzstatistik der Armenverwaltungen von 130 deutschen Städten 1901 bis 1905: ebenda, 78. Heft, Leipzig 1908). Der Wert solcher, eine

Digitized by Google

hörde aber, die eine *größere* Anzahl von Städten in einer bis in die Details dringenden finanzstatistischen vergleichenden Untersuchung, wenn auch nur für ein ganz spezielles Gebiet und unter Zugrundelegung nur eines Rechnungsjahrs zusammenzufassen sucht, ist bis heute die Veröffentlichung des Statistischen Amtes der Stadt *Düsseldorf* „19 Städtische Krankenanstalten im Lichte vergleichender Finanzstatistik“ [1]. Genügend zahlreiche und trotz alles Eindringens in die Materie stets fehlgeschlagene Versuche, den Rechnungen und Etats der einzelnen Gemeindeverwaltungen selbst einigermaßen vergleichbare Ziffern und damit eine Grundlage zur Beurteilung der Düsseldorfer Verhältnisse zu entnehmen, hatten die Aussichtslosigkeit dieses Weges zur Evidenz erwiesen. Es ist daher ein detaillierter, im Einvernehmen mit der Verwaltungs- und ärztlichen Praxis aufgestellter Fragebogen versandt worden, aus dessen Bearbeitung sich aufs neue erwies, daß eine vergleichende Finanzstatistik nur dann Anspruch auf völlige Korrektheit ihrer Ergebnisse erheben kann, wenn die Analogie bis zur letzten Etats- bezw. Rechnungsposition durchgeführt wird; da es im übrigen darauf ankam, den laufenden Aufwand in einer Reihe städtischer Krankenanstalten, seine Verschiedenheiten und Ursachen, soweit sie *nicht* in mehr oder weniger haushälterischer Verwendung der zur Verfügung stehenden Mittel oder in mehr oder weniger günstig eingerichteter Verwaltungsorganisation begründet sind, zu erkennen, so wurde der Aufwand für bauliche Unterhaltung und Schuldendienst ausgeschieden, dagegen „einmalige“ Aufwendungen für den ärztlichen Dienst, für Wäsche u. dgl. mit aufgenommen, weil derlei „einmalige“ Ausgaben im Betrieb eines großstädtischen Krankenhauses doch durchaus den Charakter der „gewöhnlichen“, sich dauernd wiederholenden Aufwendungen tragen. Verfasser glaubt, in strenger Objektivität und methodisch einwandfrei durch immer neue Gruppierungen des Ursachenmaterials Ergebnisse gewonnen zu haben, die eine rein lokale Untersuchung nimmer hätte bringen können und die neben ihrer Nutzbarkeit für die kommunale Praxis auch durch die Eruierung allgemeinerer Gesichtspunkte das „Wissen“ von der Finanzwirtschaft der Städte schlechthin, wenn auch nur in einem ganz bestimmten Spezialgebiet und in bescheidener Weise zu

große Reihe von Gemeinden umfassender Erhebungen als Vorbereitung für gemeinsame finanzstatistische Arbeiten größeren Stiles kann nicht hoch genug veranschlagt werden, trotz aller Einwendungen, die man vorläufig noch gegen die sachlichen Ergebnisse haben mag. (Vgl. *Münsterbergs* Kritik in den Jahrbüchern für Nationalök. und Stat. III. F. 38. Bd., S. 702 f.).

[1] *Most*, 19 Städtische Krankenanstalten im Lichte vergleichender Finanzstatistik (Mitteilungen zur Statistik der Stadt Düsseldorf Nr. 5), Düsseldorf 1909.

Digitized by Google

fördern geeignet sind[1]. Darin aber, daß dies erreicht und möglich ist, liegt wiederum der grundlegende Unterschied zwischen lokaler und interlokaler Finanzstatistik, der letzterer immer wieder die höhere Stufe in der Rangfolge statistischer Methodik sichert. Darum auch behalten — wenn auch in erster Linie für Zwecke der Kommunalpolitik, die daraus einst in einer wichtigen Frage eine ihrer schärfsten Waffen geschmiedet hat, unternommen — doch wegen der vorbildlichen Feinheit und Schlüssigkeit der Arbeit dauernden Wert die beiden Untersuchungen Silbergleits über die Volksschullasten der größeren Städte Preußens[2]. In ihnen werden im Gegensatze zu allen bisher behandelten städtestatistischen Arbeiten die einzelnen Städte zwar aufgeführt und ihre Ziffern als Unterlagen verwandt; sie verschwinden aber bei der Verarbeitung als Einheiten in dem, die Gesamtheit der Gemeinden und Gemeindegruppen ins Auge fassenden Bilde so gut wie völlig. Es ist nicht mehr eigentlich vergleichende, sondern auf vergleichbaren Ziffern beruhende nach Erkenntnis des Typischen unmittelbar strebende Statistik.

Neben Einnahmen und Ausgaben ist schließlich in bemerkenswerter Weise auch das Anlehenwesen von einem einzelnen Statistischen Amte, dem der Stadt Nürnberg, zum Gegenstand einer vergleichenden Statistik[3] gemacht worden, und zwar — was wesentlich ist — nicht so sehr mit Rücksicht auf die Höhe des Schuldenstandes an sich, sondern vor allem im Hinblick auf den die Schuldbeträge absorbierenden Verwendungszweck. Obwohl, wie aus Abschnitt A dieses Teiles der vorliegenden Arbeit erhellte, seitens einzelner Staaten bereits mehrfach versucht worden ist, auch die Zwecke der Anleihen zu spezialisieren und Gleiches auch in den jährlichen Nachweisungen des Statistischen Jahrbuches Deutscher Städte (vgl. unten S. 125) jahrelang Brauch war[4], so hat doch der Verfasser der Nürn-

[1] Die Schwierigkeiten derartiger Spezialvergleichungen dürften erhellen, wenn in Betracht gezogen wird, was auf diesem Gebiete vordem an Zahlenzusammenstellungen geleistet worden ist, denen jede Zuverlässigkeit fehlt, die aber bislang die einzige Grundlage zur Beurteilung der Finanzwirtschaft städtischer Krankenanstaltspflege gebildet haben; vgl. das bei Grotjahn a. a. O., S. 71 ff., zum großen Teil kritiklos, Zusammengetragene.

[2] Die Verteilung der Volksschullast in Stadt und Land und die in den größeren Städten zu erwartende Wirkung des Lehrerbesoldungsgesetzes (Mitteilungen des Statistischen Amtes der Stadt Magdeburg, Heft 3), Magdeburg 1896. — Die Mehrleistungen der größeren Städte seit Erlaß des Gesetzes betr. Erleichterung der Volksschullasten vom $\frac{14. \text{ Juni } 1888}{31. \text{ März } 1889}$ (Mitteilungen, Heft 5), Magdeburg 1897.

[3] Anlehenswesen in deutschen Großstädten (behandelt die Anlehensaufnahme der Jahre 1904—1906). Nürnberg o. J.

[4] Auch an die private Ermittelung Eberstadts über die Verwendungszwecke der 1899 von 41 Städten begebenen Anleihen (Der Deutsche Kapitalmarkt, Leipzig 1901, S. 154 ff.) ist zu erinnern.

Digitized by Google

berger Arbeit, Buechel, erstmalig versucht, eine Scheidung zu treffen, je nachdem die Anlehensaufnahmen 1. zur Schuldentilgung oder 2. zu produktiven Aufwendungen oder schließlich 3. zu unproduktiven Aufwendungen dienen. Freilich, das Ergebnis dieses Versuchs ist mehr Anregung als greifbare Erkenntnis; es zeigt, wie schwer es ist, Begriffe, die zwar gang und gäbe sind und ausschlaggebenden Inhalt haben, aber selbst finanzwissenschaftlich durchaus nicht klarzustellen sind, doch finanzstatistisch fruchtbar machen zu wollen. In der richtigen Erkenntnis nämlich, daß, wo eine feste Begriffsbestimmung von „produktiven" und „unproduktiven" Anlehen für die Erhebung selbst unmöglich ist, hat das Nürnberger Statistische Amt die befragten Städte ersucht, die Scheidung ihrer Anleihen in diese beiden Gruppen selbst vorzunehmen. Dieses Verfahren ist methodisch einwandfrei, da das Zutreffende der Scheidungen ja nachgeprüft werden konnte; unhaltbar aber wird es, wenn, wie geschehen, diese Angaben dann ohne Kritik der tabellarischen Darstellung zugrunde gelegt werden. Es hätte vielmehr versucht werden müssen, auf Grund des so eingegangenen Materials eine einigermaßen feste Grenzlinie zu ziehen, oder man hätte eben auf die ganze Scheidung verzichten müssen. Mag es auch immer zutreffen, daß der die gleiche Bezeichnung tragende Zweck in der einen Stadt tatsächlich „produktiv", in der anderen „unproduktiv" nach der üblichen Bedeutung des Wortes sein kann: Kranken- und Pflegeanstalten, auch wohl Badeanstalten und Friedhöfe in einer ernsthaften Statistik mehrfach als „produktiv", Aufwendungen für Grunderwerb als „unproduktiv" zu bezeichnen, ist unangängig und muß zu Irrtümern Anlaß geben. Gerade in dem, worauf offenbar die bearbeitende Stelle das Hauptgewicht der Arbeit gelegt hat, scheitert sie demnach; daß sie im übrigen mit ihren Mitteilungen namentlich hinsichtlich des Schuldendienstes und der Tilgungspläne in den behandelten 30 Städten zur Zeit ihres Erscheinens weitgehende Aufmerksamkeit erregt hat, war verdient; heute ist sie auch nach dieser Richtung hin durch andere, umfassendere Arbeiten von anderer Seite überholt[1 2].

[1] Einen Auszug aus der Nürnberger Arbeit und eine gut gelungene graphische Darstellung des Schuldendienstes der 30 behandelten Städte hat Hesse in den Statistischen Monatsberichten der Stadt Halle a. S., I. Jahrg. 1907, Nr. 10 und 11 gebracht. — Der Magistrat von Hörde hat ferner im Jahre 1908 eine Nachweisung der Schulden und Steuerverhältnisse der kreisfreien Städte Preußens in den Jahren 1902 und 1906, geschieden nach dem Verwendungszweck, aufgestellt und im Druck vervielfältigt, aber nicht der Öffentlichkeit mitgeteilt.

[2] Weniger Beiträge zur Finanzstatistik als vielmehr übersichtliche Zusammenstellungen über die Anwendung bestimmter finanzpolitischer Maximen in einer Reihe von Städten stellen dar:

Digitized by Google

2. Gemeinsame Leistungen.

§ 19. Die Versuche der Städteverbände.

Nach dem oben[1] Ausgeführten hängt die Güte jeder gemeindefinanzstatistischen Arbeit zum guten Teile von der Intensität der Mitwirkung seitens der zur Beobachtung und Vergleichung herangezogenen Städte ab; für den Grad dieser Intensität aber wiederum wird aus sehr natürlichen Gründen die Tatsache in hohem Maße von Einfluß sein, ob die fragliche Statistik veranlaßt und durchgeführt wird von einer einzelnen Stadt, bei der gemeinhin ein von den um Materialerstellung ersuchten Verwaltungen keineswegs stets geteiltes Sonderinteresse prävaliert, oder aber von einer Städtegesamtheit, aus deren Zusammenarbeiten allein schon das „tua res agitur" für die etwa mit Fragebogen u. dgl. bemühte Gemeinde meist erhellt oder doch erhellen sollte. Sehr wesentlich unter diesem Gesichtspunkt ist es daher, daß in den letzteren Jahren mehrere Städteverbände selbst finanzstatistische Erhebungen veranstaltet haben; bislang freilich nur auf einem, ihnen praktisch besonders am Herzen liegenden Gebiete, dem des Anleihewesens.

Das Anwachsen der städtischen Schulden mit all seinen Begleit- und Folgeerscheinungen für die Finanzen der Städte und für die Allgemeinheit ist in den letzten Jahrzehnten aus einer rein privaten Frage der einzelnen Gemeinden zu einem Problem für die Allgemeinheit der Städte geworden[2] und hat sich als Thema öffentlicher Diskussion sowie interner Beratung immer wieder und immer drängender geltend gemacht. Reformbedürftigkeit und Reformmöglichkeit aber können nur erkannt werden nicht auf Grund allgemein gehaltener Bemerkungen, sondern nur an der Hand zuverlässiger Erkenntnis der ganzen Sachlage, wie sie lediglich von der Statistik verbürgt wird. Brauchbares statistisches Material, das hier Klarheit hätte schaffen können, war nicht vorhanden; man tappte, nach Jastrows

1. Die Nachweisung der allgemeinen Reservefonds (Baufonds) der preußischen Städte mit mehr als 100000 Einwohnern a) nach dem Etat 1904, b) nach dem Stande vom 31. März 1907 (von Zimmermann, Cöln; als Manuskript gedruckt); vgl. dazu Kutzer, Erneuerungsfonds bei gemeindlichen gewerblichen Betrieben in den Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 128.
2. Erwerb und Veräußerung gemeindlichen Grundbesitzes in 24 deutschen Städten; mit Mitteilungen über Umfang und Organisation städtischer Grunderwerbsfonds (1. Beilage zu den Monatsübersichten des Statistischen Amtes der Stadt Posen, Mai 1905, von Most).

[1] S. 20.

[2] Vgl. Most, Die Schuldenwirtschaft usw., S. 16 ff.

Digitized by Google

treffendem Worte, im dunkeln. Die Finanznöte zwangen schließlich zur Finanzstatistik.

Das Verdienst, die erste derartige Untersuchung angestellt zu haben, gebührt dem Städtetage der Provinz Hessen-Nassau, in dessen Auftrage 1899 Bürgermeister Strauß-Hersfeld eine statistische Aufnahme über Schuldenstand, Zinsfuß und Darlehensgeber der hessischen Stadtgemeinden aller Größen in die Wege geleitet hat. Von den 104 in Betracht kommenden Städten haben 15 das erforderliche Material nicht geliefert; im übrigen hat sich dieses, abgesehen von den Angaben betreffend die Tilgung, die darum außer Bearbeitung gelassen wurden, als zuverlässig erwiesen, und die tabellarische Bearbeitung faßt die Städte nach Größenklassen und die Darlehensgeber in Gruppen unter Kombination mit dem Zinsfuß in zweckentsprechender Weise zusammen, so daß Jastrow durchaus recht tat, als er die Ergebnisse dieser Erhebung, zusammen mit den Resultaten eigener Ermittelungen über die Quellen der Anleihen und Darlehen, in seinem Berichte betr. die Nürnberger Verhandlungen über das städtische Kreditwesen[1] einer größeren Öffentlichkeit unterbreitete.

Jastrow hoffte damit, einen Anstoß zu geben zu einer Entwicklung, von der er sich für die Behandlung des ganzen Anleiheproblems viel versprach und die er darin sah[2], „daß in den Städtetagen der einzelnen Gegenden zunächst einmal die tatsächlichen Verhältnisse (namentlich auch der mittleren und kleineren Städte) im Wege der Enquete festgestellt werden." Er konnte damals mitteilen, daß solche Anregungen bereits innerhalb des brandenburgischen und des pfälzischen Städtetages ergangen seien; ähnliches sei dem Vernehmen nach in Schlesien in Vorbereitung. Von diesen Hoffnungen aber ist zunächst nur weniges in Erfüllung gegangen: mit der Erholung des Geldmarktes trat die Sorge der Städte und damit ihr Orientierungsbedürfnis zurück; nur der Pfälzische Städteverband hat im Jahre 1900 von den ihm zugehörigen Städten Angaben über die von ihnen aufgenommenen Darlehen, deren Zinsfuß und die Darlehensgeber eingefordert, jedoch nicht verarbeitet — bis einige Jahre darauf Rosenbusch diese Erhebung durch eine neuerliche Umfrage ergänzte und die gesamten Ergebnisse zu einer eingehenden Schilderung von Organisation und Technik des pfälzischen Kommunalkredits vom Jahre 1800 bis auf die Gegenwart

[1] Verhandlungen der Besprechung über kommunale Anleihen, Nürnberg 12. September 1899, Berlin 1900, S. 95 ff.

[2] a. a. O. S. III.

Digitized by Google

ausbaute[1]. Der Wert der so zustande gekommenen Arbeit liegt einerseits in der Verbindung des Historischen mit dem Interlokalen und zum anderen darin, daß angesichts des räumlich geringen Untersuchungsgebiets (29 Städte) auch wo nötig ein Eindringen ins lokale Detail zur Aufhellung von Besonderheiten und auffälligen Zahlenerscheinungen möglich war. Gerade letzteres ist nur in derartigen Sonderarbeiten zu erzielen und darum wäre es erwünscht, wenn allmählich auch in anderen Teilen des Reichs derartige Sondererhebungen zustande kämen, — umsomehr, als durch den Deutschen Städtetag mit seiner Erhebung über die Anleiheaufnahmen der größeren deutschen Städte im letzten Jahrzehnte neuerdings eine breite Grundlage für derartige Spezialuntersuchungen gewonnen ist[2].

Umfang und Eigenart dieser Erhebung von 1907/08, die 165 Städte mit mehr als 25 000 Seelen[3] umfaßte und deren Gelingen überhaupt nur dadurch möglich war, daß sie sich auf das Ansehen der sie veranstaltenden Korporation stützte, ergeben sich aus ihren besonderen Zwecken; die Ergebnisse haben bestimmungsgemäß den Verhandlungen des Zweiten Deutschen Städtetages in München Juli 1908 zur Grundlage gedient[4], und hier kam es darauf an, die Frage weniger des Verschuldungsgrades der Städte, als vielmehr der Befriedigung ihrer Kreditwünsche, d. h. Art und Umfang der Belastung des Anleihemarktes durch sie zu erörtern. Eine Scheidung der Anleihen nach dem Verwendungszwecke war daher in dem Fragebogen nicht vorgenommen worden, und ebenso mit Rücksicht auf ihre Bestimmung haben die Tabellen die Verhältnisse nicht einzelner Städte, sondern ganzer Städtegruppen im Auge, um so nach Möglichkeit die typischen Vorgänge deutlich werden zu lassen. Im übrigen wurden alle Beziehungen des städtischen Anleihewesens zu erfassen gesucht: Stand der Anleiheschulden, geschieden in Obligationen und Darlehen, Gläubiger, Tilgungsbedingungen (Fristen und Sätze), Zinssätze, Emissionskurse, Begebungsart, Übernahmeprovisionen — für die beiden letzteren Punkte freilich, die darum nicht in den Haupttabellen, sondern nur

---

[1] Rosenbusch, Die Organisation des Kommunalkredits unter spezieller Berücksichtigung der Verhältnisse in der Rheinpfalz, Augsburg 1908. Vgl. dazu den Aufsatz des gleichen Verfassers im Finanzarchiv, XXVI, 2. Stuttgart 1909, S. 92 ff.

[2] Most, Die Anleiheaufnahme der größeren deutschen Städte. Sonderheft der Mitteilungen der Zentralstelle des Deutschen Städtetages (I. Bd. Nr. 13/14), Berlin 1908.

[3] Von den deutschen Städten dieser Größe fehlt nur, von den Hansastädten abgesehen, Stendal; die Volkszahl der behandelten Gemeinden repräsentiert mehr als ein Viertel des deutschen Volkes und etwa die Hälfte von dessen städtischem Teil.

[4] Verhandlungen des Zweiten Deutschen Städtetages (Protokoll), Berlin 1908, passim.

Digitized by Google

nebenbei im Texte Berücksichtigung gefunden haben, gelang es infolge des Versagens von zahlreichen der beteiligten Städte nur in sehr unvollständiger Weise. Davon abgesehen aber ist das Material, soweit der Verfasser als Bearbeiter selbst urteilen kann, denkbar zuverlässig, nur daß vielleicht mehrere Städte (was im einzelnen nachzuprüfen unmöglich war) hie und da als Jahr der Anleiheaufnahme das Jahr der Anleihegenehmigung angegeben und dadurch die Ziffern der Schuldenaufnahmebewegung im einzelnen etwas verschoben haben, was freilich bei der durchgängigen Bildung großer Gruppen[1] kaum nachteilig in Betracht kommt. Im übrigen versucht die Arbeit, in Tabellen und Text möglichst klar und durchsichtig die zeitliche Entwicklung im Verlauf der behandelten zehn Jahre und in ihrer je nach Größe der Städte besonderen Eigenart zu erfassen und zur Darstellung zu bringen[2]; wenn auch die Erhebung aus äußeren Gründen[3] auf die deutschen Städte mit mehr als 25 000 Seelen beschränkt geblieben ist, so hat sie doch wenigstens hinsichtlich der in Ansehung der Geldmarktbelastung maßgebenden Städtegruppen in vielfacher Hinsicht eine Klarheit geschaffen, die bislang zu vermissen war[4].

In einer wichtigen Beziehung freilich, hinsichtlich der Anleiheverwendung, versagt, wie schon erwähnt, die Erhebung des Deutschen Städtetages; es darf als ein glückliches Zusammentreffen bezeichnet werden, daß gerade in diesem Punkte neue Ermittelungen des Preußischen Städtetages einsetzen, die sich auf die gleichen Stadtgrößen beziehen, und wenn auch nur Preußen berücksichtigend, damit doch weitaus die Mehrheit der auch in der eben besprochenen Statistik behandelten Gemeinden umfassen; in der Denkschrift „Preußens Städte"[5], deren imponierende Zahlenfülle Silbergleit

[1] Die fünf gebildeten Gruppen sind: Berlin; die übrigen Städte mit mehr als 300 000 Einwohnern; mit 100 000 bis 300 000 Einwohnern; mit 50 000 bis 100 000; mit 25 000 bis 50 000.

[2] Auch bei dieser finanzstatistischen Arbeit hat der Verfasser als Bearbeiter es nicht für angebracht erachtet, über die Mitteilung des Tatsächlichen hinaus Kritik und Beurteilung der zur Diskussion stehenden Probleme selbst zu bieten.

[3] Die Mitgliedschaft einzelner Städte beim Deutschen Städtetag ist auf Gemeinden mit mehr als 25 000 Seelen beschränkt.

[4] Vgl. Scholz im Preußischen Verwaltungsblatt, Jahrgang XXIX (1908), Nr. 45. — Die wichtigsten Tabellen der Arbeit haben Aufnahme in der oben erwähnten Denkschrift des Reichsschatzamtes gefunden. Eine zusammenfassende Darstellung der wichtigsten Ergebnisse findet sich in den Jahrbüchern für Nat. und Stat., III. Folge, 37. Bd., 1909, S. 668 ff. (Most, Neue Beiträge zur Statistik der städtischen Schulden in Deutschland.)

[5] Berlin 1908.

Digitized by Google

im Auftrage des Preußischen Städtetages zur Jahrhundertfeier der Städteordnung von 1808 der Öffentlichkeit unterbreitet hat, findet sich als eine der wertvollsten Nachweisungen des ganzen Werkes eine Übersicht über den Anteil der städtischen Werke und Unternehmungen an den städtischen Schulden am 1. April 1908[1] in jeder preußischen Stadt mit über 25000 Seelen, aus der sich bei genügender Zusammenfassung der Ziffern nach Größengruppen (die von Silbergleit selbst freilich nicht, sondern erst nachträglich von anderer Seite vorgenommen worden ist[2]) sehr wichtige Werturteile über die wirtschaftliche Bedeutung der städtischen Schulden gewinnen lassen, die ohne die formelle Scheidung von „produktiv" und „unproduktiv" doch, auch abgesehen von der hier weit größeren Zahl der Beobachtungsobjekte, ganz anders schlüssige Ergebnisse zu Tage fördern, als die oben[3] erwähnte Nürnberger Arbeit. Weitere Nachweisungen der Silbergleitschen Denkschrift behandeln für die gleichen Städte die Begebungen von Inhaberobligationen in jedem der Jahre 1898 bis 1907, ihren Zinsfuß und Begebungskurs, wobei sich die Angaben freilich nicht durchaus mit den entsprechenden des Deutschen Städtetages decken[4]; das Schwergewicht liegt aber auch hier in der Bezifferung der einzelnen Städte, während von jeder Gruppierung und Zusammenfassung zwecks Gewinnung allgemeingültiger Ergebnisse Abstand genommen ist.

So wertvoll aber selbst mit dieser Beschränkung namentlich die erwähnte Klarstellung der Anleiheverwendungszwecke und ferner die in ähnlichem Umfange sonst nirgends gebotene retrospektive Behandlung der Gemeindesteuern[5] in jeder einzelnen der fraglichen Städte ist, so wenig kann der Abschnitt „Der städtische Haushaltsplan"[6] befriedigen, in dem die Abschlußzahlen der einzelnen Gemeindeetats in fünfjährigen Zwischenräumen seit 1865, sowie die Gliederung der Einnahmen und Ausgaben nach einzelnen Verwaltungszweigen in den Etats 1888, 1898 und 1908 mitgeteilt werden. Allerdings sind die hier gegebenen Ziffern nicht ohne weiteres den Etats der einzelnen Städte entnommen, aber der zur Gewinnung des notwendigen

[1] Ebenda S. 500 ff. Dabei werden nicht nur die Anleihen, sondern sämtliche Schulden der Städte berücksichtigt und beide in einer weiteren Tabelle (S. 498/99) auch nach ihrem Gesamtbetrag und ihrer Form eingehend nachgewiesen.

[2] Kommunale Rundschau, Jahrg. II, Nr. 5, Berlin 1908, S. 136 f.

[3] S. 110 f.

[4] Vgl. S. 115 dieser Arbeit.

[5] a. a. O. S. 450 ff.

[6] Ebenda S. 480 ff.

Digitized by Google

Materials hinausgesandte Fragebogen formulierte seine Fragen nicht anders wie folgendermaßen:

I. Abschlußzahlen der städtischen Etats.

Jahr	Einnahmen			Ausgaben		
	Ordinarium	Extraordinarium	überhaupt	Ordinarium	Extraordinarium	überhaupt
	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.

II. Gliederung der Einnahmen und Ausgaben nach einzelnen Verwaltungszweigen.

Jede Erläuterung fehlte dabei, ebenso wie bei der reichsstatistischen Erhebung von 1907. Die bei deren Besprechung oben[1] angeführten Musterbeispiele auffälliger Analogiemängel finden sich hier wieder und ziehen ein gleiches Werturteil wie oben angegeben nach sich. Ohne Rücksicht auf den in den einzelnen Städten völlig verschiedenen Inhalt des Begriffs „Abschlußzahlen der städtischen Etats", und ohne Rücksicht ebenso auf die oft tiefgreifenden und das ganze Bild von Grund aus verschiebenden Abänderungen der Etatsformen in einer langen Reihe von Städten während der letzten Jahrzehnte, ohne Rücksicht schließlich auch darauf, daß die verschiedenen Städte den Inhalt der einzelnen Verwaltungszweige — es sei nur an „Kämmereiverwaltung", „Allgemeine Verwaltung", „Bauverwaltung" erinnert — ganz verschieden auffassen[2], werden die Ziffern in der Tabelle

[1] S. 91 dieser Arbeit.

[2] Klassische Beispiele dazu bietet die der Tabelle selbst (S. 496/97) angehängte „Erläuterung der in die vorletzte Spalte . . . eingerechneten Verwaltungszweige"; dazu ist zu bemerken, daß diese vorletzte Spalte „Sonstige Verwaltungszweige" umfaßt, also nach Absicht der Bearbeitung alles, was nicht in eine der neun vorausgegangenen Spalten (1. Kämmerei-Verwaltung; 2. Allgemeine Verwaltung; 3. Steuerverwaltung; 4. Polizeiverwaltung und sonstige Einrichtungen für die öffentliche Sicherheit; 5. Verwaltung der städtischen Werke, Markthallen und der sonstigen Einrichtungen für Lebensmittelversorgung; 6. Bildungs- und Kunstinstitute; 7. Bauverwaltung; 8. Armen-, Waisen- und Krankenhausverwaltung; 9. Schuldenverwaltung) gehört. Wie die einzelnen Städte dieser Intention nachgekommen sind, ergibt folgende Blütenlese aus der „Erläuterung" S. 496/97; hiernach sollen in der Spalte „Sonstige Verwaltungszweige" nachgewiesen haben unter anderem:

Digitized by Google

reproduziert, und zwar ebenfalls wie in der Denkschrift des Reichsschatzamtes nicht in Gruppen, innerhalb derer bis zu gewissem Grade eine Ausgleichung der Fehlerquellen stattfinden könnte, sondern wiederum für jede Stadt einzeln. Allerdings, das muß nachdrücklich hervorgehoben werden, heißt es in den dem ganzen Tabellenwerke der Denkschrift vorgesetzten „Erläuterungen“ [1], daß „die Nachweisungen ..... wie ausdrücklich hervorgehoben wird, auf interlokale Vergleichbarkeit keinen Anspruch erheben können angesichts der Verschiedenheiten der bei der Aufstellung des Haushaltsplanes in den einzelnen Städten befolgten Grundsätze“; und auch hinsichtlich der historischen Vergleichbarkeit drückt der Verfasser sich an der gleichen Stelle ziemlich zurückhaltend aus: „In großen Zügen dürfte durch die Tabelle immerhin ein Bild der Entwicklung der städtischen Leistungen vom finanziellen Gesichtspunkt aus gezeichnet sein.“ Zur Gewinnung solch „großer Züge“ aber, deren Wert an sich nicht bestritten werden soll, hätte die Reproduktion einiger Summen für die Gesamtheit der behandelten Städte oder einiger Gruppen unter ihnen vielleicht eine einigermaßen unanfechtbare Handhabe gegeben; in der Weise jedoch, wie sie erfolgt ist, bleibt die Veröffentlichung im Interesse der Gemeindefinanzstatistik zu bedauern, da „Preußens Städte“, dank seiner sonstigen hohen Vorzüge in den weitesten Kreisen der Kommunalverwaltung in Gebrauch ist und hier die in

Aachen: Kultus-, Staats- und Provinzialzwecke (fast alle anderen Städte haben diese Posten bei 2 nachgewiesen).

Allenstein: Gasanstalt, Wasser- und Kanalisationswerke, Elektrizitätswerk, Straßenbahn (statt bei 5; die Eintragung der Einnahmen und Ausgaben in „Sonstigen Verwaltungen“ zeigt dabei so niedrige Ziffern, daß auch diese wieder unwahrscheinlich erscheinen).

Altona: Kunst und Wissenschaft (statt bei 6).

Berlin: Stadtbibliotheken, Volksbibliotheken und Lesehallen (statt bei 6); Statistisches Amt (statt bei 2).

Bonn: Rheinbrücke, Handelswerft, Straßenbahnen, Schlacht- und Viehhof (statt bei 5).

Charlottenburg: Volksbücherei (statt bei 6); Fleischschau; Freibank (statt bei 5): Fürsorgestelle für Lungenkranke (statt bei 8).

Frankfurt a. M.: Überschüsse und Zuschüsse der Betriebsverwaltungen (Netto in „Sonstige Verwaltungszweige“ statt Brutto bei 5).

Hagen i. W.: Steuern (statt bei 3); Bibliotheken (statt bei 6).

Insterburg und Iserlohn: Das ganze Extraordinarium.

Lüdenscheid: Elektrizitätswerk (statt bei 5).

Diese Beispiele, die der Leser sich an der Hand der zitierten „Erläuterung“ selbst beliebig vermehren mag, mögen genügen.

[1] Ebenda S. 247*.

Digitized by Google

Form vergleichbarer Finanzstatistik auftretenden Nachweisungen auch inhaltlich als solche angesehen und verwandt werden, zumal den Tabellen selbst die beim praktischen Gebrauch allein nachgeschlagen zu werden pflegen, ein Hinweis auf die ihren Wert so einschränkenden Erläuterungen fehlt.

Die durch äußere Verhältnisse erzwungene übermäßige Beschleunigung in Herstellung und Herausgabe der großen Denkschrift hat dem Herausgeber offenbar leider nicht die Zeit gelassen, an dieser seiner Tabelle den Maßstab einer Kritik zu üben, aus der die einzig richtige Konsequenz — Nichtaufnahme einer solchen Nachweisung — zu ziehen, ein so feiner und gewissenhafter Statistiker wie Heinrich Silbergleit anderenfalls zweifellos nicht unterlassen haben würde.

§ 20. Erörterungen und Versuche des Verbandes Deutscher Städtestatistiker.

Nach allem bisher Ausgeführten ist es kaum anders zu erwarten, als daß die Frage einer vergleichenden Gemeindefinanzstatistik am intensivsten und häufigsten im Kreise derjenigen Vereinigung erörtert und praktisch zu fördern gesucht ist, in der sich seit drei Jahrzehnten die berufenen Träger der städtischen Statistik zusammenfinden: in den Konferenzen des Verbandes Deutscher Städtestatistiker. Die Geschichte dieser Konferenzen ist zugleich eine Geschichte unablässiger Bemühungen, die Probleme der interlokalen Finanzstatistik theoretisch und vor allem praktisch einer Lösung entgegenzuführen; ein Rückblick auf sie ist umsomehr am Platze, weil hier von Anbeginn an nicht die Verhältnisse eines einzelnen Bundesstaates, sondern vielmehr einer Reihe von über das ganze Reich zerstreuten Städten in Frage gestanden haben und gerade von denjenigen Stellen aus behandelt worden sind, die ihnen von Berufs wegen am nächsten stehen; dazu kommt noch, daß die Verhandlungsberichte der Konferenzen als Manuskripte gedruckt, darum nicht allgemein zugänglich und zum guten Teile bereits vergriffen sind, so daß Gang und Erfolg dieses wichtigen Kapitels der gemeindefinanzstatistischen Geschichte in Deutschland anderorts kaum einmal gebührende Beachtung findet. Als Abschluß unserer Übersicht über die bisherigen Leistungen der Gemeindefinanzstatistik aber gewährt gerade eine kurze Skizze von den einschlägigen Bemühungen der Städtestatistiker auf der einen Seite noch einmal ein besonders prägnantes Bild von den Schwierigkeiten des Problems, anderseits aber zugleich den Ausblick auf einen nach Leistung erheblicher Vorarbeiten und Überwindung ebenso erheblicher Schwierigkeiten neuerdings betretenen und Erfolg versprechenden Weg.

Digitized by Google

Schon die erste Konferenz der Direktoren städtischer statistischer Ämter[1], die 1879 in Berlin stattfand, beschäftigte sich, in erster Linie im Hinblick auf die von Köröſi gerade zu jener Zeit eingeleitete internationale Kommunalfinanzstatistik[2], eingehend mit dieser. Schon damals war man sich über Bedeutung und Schwierigkeit vollauf klar und die Hoffnung, auf diesem Gebiete zu etwas Brauchbarem zu gelangen, war nicht groß. Das Wort aber, das der anwesende Köröſi sagte: „Wollen wir der Finanzstatistik keinen Wert mehr beimessen, so würden wir den Wert der Statistik für die Verwaltung überhaupt in Frage stellen," rückte sofort den Kernpunkt der Sache in den Vordergrund, um deswillen die Städtestatistiker auf fast jeder ihrer weiteren Konferenzen immer wieder auf dieses Gebiet zurückgekehrt sind und der auch in ihrer ersten Verhandlung wenigstens zu einem Beschlusse führte.

Gerade dieser Beschluß freilich steht in diametralem Gegensatze zu der neueren Richtung der gemeindefinanzstatistischen Bestrebungen, hat aber vielleicht gerade darum für den inzwischen erzielten Fortschritt symptomatische Bedeutung. Unter dem Einflusse insbesondere von Boeckh nämlich wurde bei der Beratung durchaus der Standpunkt vertreten, daß es sich nicht um ein wirkliches Eindringen in die Einnahmen und Ausgaben der einzelnen Zweige des Gemeindehaushalts, sondern vorwiegend nur um einige Gesamtzahlen handelte, die zudem sich den Rechnungsausweisen unmittelbar anschließen sollten in der Weise, „daß sie sich aus deren besonderen Positionen zusammensetzen unter Hinweis auf die bezüglichen Titel und unter besonderer Bezeichnung der hinzugefügten und fortgelassenen Summen"[3]. Der Beschluß ging dementsprechend dahin, daß die Vertreter der gemeindlichen Statistik sich in erster Linie mit den Leitern der gemeindlichen Finanzverwaltungen (Beachtlich ist die schon hier auftauchende Überzeugung der Notwendigkeit eines Zusammenarbeitens beider Faktoren!) darüber ins Vernehmen setzen sollten, daß die Jahresrechnungen selbst in möglichst übereinstimmender Weise durch Angabe der Nettozahlen neben den Bruttozahlen, möglichst genaue Aufzeichnung der Unterabteilungen innerhalb der Haupt-

[1] Vgl. Hasse, Die Beschlüsse der fünf ersten Konferenzen Deutscher Städtestatistiker (als Manuskript gedruckt ohne Jahr), S. 22f. — Neefe-Kieseritzky, Die Beschlüsse der von 1879 bis 1903 abgehaltenen Konferenzen der Vorstände der statistischen Ämter deutscher Städte; Statistisches Jahrbuch Deutscher Städte (herausgeg. von Neefe), XI. Jahrg., Breslau 1903, S. 485 ff. (insbesondere S. 525 ff.).

[2] Vgl. S. 16 dieser Arbeit.

[3] Proebst, Vergleichende Finanzstatistik. Bericht für die XIV. Konferenz in Straßburg 1900 (Protokoll, S. 31).

Digitized by Google

titel, Beigabe ausführlicher Erläuterungen zu den einzelnen Zahlen usw. auf eine etwa darauf aufzubauende sekundäre Statistik Rücksicht nehmen möchten.

Schon auf der dritten Konferenz in München[1] aber wurde dieser Standpunkt — es handelte sich in der Hauptsache noch um das Unternehmen Körösis, aber doch schon mit Ausblick auf das ins Leben zu rufende Statistische Jahrbuch Deutscher Städte — dahin modifiziert, daß die tatsächliche Gliederung des Gemeinderechnungswesens zwar für Zwecke einer vergleichenden Statistik keine Änderung zu erfahren brauche, wohl aber in ihren Verschiedenheiten nach dem Gesichtspunkte der Statistik peinliche Berücksichtigung finden müsse. Ein Erhebungsformular, das man gleichzeitig wünschte, kam in den nächsten Jahren noch nicht zur Aufstellung, jedoch wurde auf der nächsten Versammlung (Leipzig 1888[2]) eine von der ad hoc gewählten Kommission vorgelegte Resolution angenommen, in der die wesentlichsten Prinzipien der vergleichenden Gemeindefinanzstatistik im allgemeinen zutreffend erkannt wurden, im übrigen aber unter Hinblick auf die Schwierigkeiten einer allgemeinen Finanzstatistik, die nach dem Beschlusse derselben Konferenz neben dem Haushalt auch das Vermögen erfassen sollte, betont ward: „Das Schwergewicht ist auf monographische Behandlung der einzelnen Verwaltungszweige zu legen." Demgegenüber wurde allerdings in der Diskussion von Tschierschky, der bezeichnenderweise in seiner Eigenschaft als Stadtrat in Görlitz mit nebenamtlicher Leitung der dortigen statistischen Stelle der praktischen Finanzverwaltung besonders nahe stand, nachdrücklich betont, daß es zunächst doch wohl darauf ankommen müsse, die entgegenstehenden Hindernisse erst kennen zu lernen, um dann die Wege zu finden, auf denen die Gemeindeverwaltungen den Bedürfnissen der Statistik entgegenkommen könnten. Neefe aber, der Herausgeber des „Jahrbuchs", baute den Grundgedanken der Resolution weiter aus, indem er das Hauptgewicht auf die Behandlung der einzelnen städtischen Verwaltungszweige im Jahrbuche mit Angabe der Einnahmen und Ausgaben, auf der sich dann eine zusammenfassende Finanzübersicht aufbauen sollte, legte. Diese so charakterisierten Anschauungen kehren von da ab neben- und nacheinander bei jeder Behandlung der Materie im Kreise der Städtestatistiker wieder, traten aber zunächst, abgesehen von der Neefeschen Auffassung, die wenigstens insofern praktisch wurde, als das „Statistische Jahrbuch Deutscher Städte" schon vom 1. Jahrgang ab in seinen einzelnen Rubriken gewisse

[1] Vgl. Hasse a. a. O., Proebst a. a. O., Neefe-Kieseritzky a. a. O.
[2] Protokoll der III. Konferenz Leipzig 1888, S. 13 ff.

Digitized by Google

finanzielle Angaben gemacht hat[1], zurück hinter dem trotz der Beschlüsse der Leipziger Konferenz Anfang der neunziger Jahre unternommenen Versuch einer allgemeinen finanzstatistischen Vergleichung.

Die Anstellung dieses Versuches hatte ihren Grund darin, daß das Fehlen einer besonderen Gemeindefinanzstatistik im Jahrbuche doch von vornherein als empfindliche Lücke empfunden wurde, und so entstand, in Anknüpfung an einen der Finanzkommission bereits 1886 erteilten Auftrag, der Entwurf eines Fragebogens, den Proebst[2] unter lebhafter Anteilnahme eines hervorragenden Verwaltungspraktikers jener Zeit, des ersten Bürgermeisters von München, Dr. von Widenmayer, aufstellte[3]. Das Formular versuchte nicht nur, die Gesamtheit der städtischen Einnahmen und Ausgaben zu erfassen, sondern sie auch in ihre wichtigsten Teile zu gliedern; eine eingehende Vermögens- und Schuldenübersicht war ebenfalls vorgesehen. Dieser Fragebogen wurde in der Kommission und auf der Konferenz selbst mehrfacher eingehender Beratung unterzogen, in deren Verlauf auch nach Beifügung von Erläuterungen, die von verschiedenen Seiten dringend gewünscht waren, zwar zahlreiche Bedenken geltend gemacht wurden, aber doch die Erkenntnis durchgriff, daß es von vornherein „unmöglich sei, ein Schema aufzustellen, das auf alle Verhältnisse passe", ein praktischer Versuch daher die ganze Sachlage am besten erhellen würde. Dieser Versuch wurde 1895 angestellt, indem auf die Bitte des Bearbeiters diesem 10 Städte (6 aus Preußen, 2 aus Bayern, je 1 aus Sachsen und Baden) die detaillierten Fragebogen ausfüllten; das eingehende Material wurde von Proebst verarbeitet und mit Zustimmung der X. Konferenz (Frankfurt a. M. 1895) in den „Mitteilungen des Statistischen Amts der Stadt München"[4] veröffentlicht. Die Arbeit gibt neben einem kurzen einführenden Texte fünf Übersichten, von denen die drei ersten den eigentlichen Gemeindehaushalt der 10 Städte in verschiedener Weise (Hauptübersicht; Nachweisung nach Unterabteilungen; tabellarische Zusammenstellung der die von den beteiligten Städten zur Verfügung gestellten Detailziffern) zur Darstellung bringen,

[1] Der letzterschienene (XVI.) Jahrgang des Statistischen Jahrbuchs Deutscher Städte, Breslau 1909, enthält fast in jedem seiner verwaltungsstatistischen Abschnitte auch finanzielle Notizen.

[2] Vgl. Proebst a. a. O.

[3] Zum folgenden vgl. Proebst a. a. O.; ferner Protokoll der VIII. Konferenz Lübeck 1893, S. 17 f. und 33 ff.; der IX. Konferenz Görlitz 1894, S. 11 f.; der X. Konferenz Frankfurt a. M. 1895, S. 13 ff.

[4] XIV. Bd., 1. Heft, München 1895, S. 129 ff.: Vergleichende Übersicht des Gemeindehaushalts in zehn deutschen Städten. Ein erster Versuch.

Digitized by Google

während die beiden letzten eine Statistik des Aktiv- und Passivvermögens, sowie eine Nachweisung der unter besonderer Verwaltung stehenden Fonds, Anstalten und Stiftungen enthalten.

Die mühevollen Zusammenstellungen fanden viele Anerkennung, aber auch scharfe Kritik[1]. Bei ihrer Besprechung im Kreise der Städtestatistiker wurde namentlich der Vermögensausweis entschieden befehdet[2], und zwar mit vollem Recht, denn die einzelnen Vermögensziffern waren in keiner Weise analog, wozu als besonderer Fehler noch eine unsystematische Gliederung der Aktiven hinzukam[3]. Die Vergleichung der Einnahmen und Ausgaben war mehr gelungen, krankte aber insbesondere an der Nichttrennung von Ordinarium und Extraordinarium, an der ungleichmäßigen Spezialisierung und nicht zuletzt an der krassen Inkonsequenz, mit der in der einen Stadt unstatistisch genug[4] der gesamte Sparkassen- und Leihanstaltskapitalienverkehr in Einnahme und Ausgabe der Gemeinderechnungsvergleichung erscheint, bei der anderen dagegen nicht. Trotz all dieser Mängel, bei deren Beurteilung man sich die Tatsache des „ersten Versuches" vor Augen halten muß, hatte Boeckh wohl Recht, wenn er in der allgemeinen Diskussion über die der Konferenz vorgelegte Arbeit[5] den eingeschlagenen Weg als den im ganzen richtigen bezeichnete und der Überzeugung Ausdruck verlieh, „daß die Fortsetzung der Arbeit nicht nur immer mehr zu vergleichbaren Daten der Finanzstatistik führen werde, sondern daß sie einen günstigen Einfluß auch insofern haben werde, als die Städte selbst immer mehr dahin geführt werden würden, ihre Finanzübersichten den Forderungen der wissenschaftlichen Statistik anzubequemen."

Angesichts mehr als fünfjähriger mühevoller Arbeit freilich erschien das erzielte Ergebnis doch alles in allem nur gering, und die Schwierigkeiten waren doch zu außerordentliche gewesen, als daß die von Proebst gehegte

---

[1] Vgl. Proebst a. a. O. S. 32.

[2] Vgl. Protokoll der X. Konferenz. Frankfurt a. M., 1895 S. 13 ff.; bezeichnend für die oben (S. 20/21 ff.) charakterisierte „Unlust zur Gemeindefinanzstatistik" ist der dort protokollierte darin wiedergegebene Einwurf gegen den Vermögensausweis, daß „manche Städte Bedenken gegen die Veröffentlichung eines solchen haben dürften".

[3] Neben Grundstücke und Bauten; ausstehende Kapitalien usw. treten, einem völlig anders gearteten Einteilungsprinzipe folgend: Allgemeine Verwaltung und Polizeiverwaltung als Positionen des Vermögensnachweises, dem somit teils das Kriterium der Vermögensart, teils das Kriterium der Vermögensverwendung zugrunde liegt.

[4] Vgl. dazu unten S. 143.

[5] Konferenzprotokoll, a. a. O. S. 14.

Digitized by Google

Hoffnung[1], die Arbeit jährlich, noch dazu unter Einbeziehung einer erheblich größeren Zahl von Städten, wiederholen zu können, hätte in Erfüllung gehen können. Und in der Tat ist die ihr zugrunde liegende Idee zunächst wieder in den Hintergrund getreten, und der Gedanke, durch Monographien das Ziel zu erreichen, wurde erneut betont[2], ohne freilich, von einigen Beiträgen im „Statistischen Jahrbuch Deutscher Städte" abgesehen, zu einem greifbaren Ergebnisse zu führen. Ein gleiches Schicksal ward auch einer weiteren, von derselben Seite (Bleicher) ausgehenden Anregung beschieden, die in Anknüpfung an jene Ausführungen Tschierschkys von 1888 zu dem Beschlusse von 1902[3] führte, sich durch Umfrage bei den größeren Städten über die bei Aufstellung der Haushaltungspläne und Jahresrechnungen maßgebenden Grundsätze zu informieren, um in dem eingehenden Material die Grundlage für eine, alle Verschiedenheiten in der formellen Finanzverwaltung der Städte berücksichtigende Erhebung zu gewinnen. Diese Umfrage ist an der Hand eines mit großer Sachkunde aufgestellten, sich nur allzusehr in den Details verlierenden Fragebogens veranstaltet worden, hat aber leider nicht zur Veröffentlichung ihrer zweifellos instruktiven Ergebnisse geführt.

Inzwischen war aber doch auf einem anderen Teilgebiete der Gemeindefinanzstatistik ein wesentlicher Schritt vorwärts getan worden. Man hatte sich zwar in mehrfacher Beratung dafür entschieden, die noch 1888 als unerläßlicher Bestandteil jeder allgemeinen gemeindefinanzstatistischen Vergleichung[4] bezeichnete Vermögensstatistik wegen der Schwierigkeiten, die sich gerade diesem Abschnitt entgegenstellen[5], im Laufe der 90er Jahre aus der weiteren Diskussion zunächst auszuscheiden; gleichzeitig wurde aber das Schuldenwesen auf energische Anregung von Tenius[6], der auch erster Bearbeiter ward, in Angriff genommen, für die deutschen Städte mit mehr als 50000 Seelen erstmalig für 1896 erhoben und im Statistischen Jahrbuche Deutscher Städte zur Darstellung gebracht, das ihm seitdem jährlich[7] einen

[1] Ebenda S. 14 unten.

[2] Vgl. Proebst, a. a. O. S. 33. — Neese-Kieseritzky, a. a. O. S. 528.

[3] Protokoll der XVI. Konferenz. Altona 1902, S. 13 f., S. 34 ff.

[4] Vgl. Proebst a. a. O.

[5] Vgl. insbesondere Protokoll der XII. Konferenz Chemnitz 1897, S. 2 f.; der XIII. Konferenz Königsberg 1899, S. 33 f.: der XVI. Konferenz Altona 1902, S. 13 f.

[6] Protokoll der XII. Konferenz S. 2 ff. — Vgl. auch Statistisches Jahrbuch Deutscher Städte. VII. Jahrgang, Breslau 1898, Abschnitt „Stadtschuldenwesen" S. 307 ff.

[7] Mit alleiniger Ausnahme des XVI. Jahrgangs 1909 (infolge Wechsels in der Person des Bearbeiters).

Digitized by Google

Abschnitt gewidmet hat. Die Nachweisungen waren zunächst sehr umfangreich, indem sie neben Stand, Verzinsung und Tilgung der Schulden bei der ersten Veröffentlichung die vorhandenen, späterhin dann die im betreffenden Berichtsjahre neu aufgenommenen Schuldbestandteile nach Verwendungszweck, Verzinsungs- und Tilgungsbedingungen eingehend zur Darstellung brachten; in den letzten Jahren freilich sind sie unter dem Einflusse des Bearbeiters Wiedfeldt wesentlich zusammengeschrumpft und behandeln z. B. im XV. Jahrgange nur den Stand der Schulden (nach ihren verschiedenen Arten geschieden[1]), ferner die Ausgaben zur Verzinsung und Tilgung sowie die Gläubiger der Anleiheschulden für die einzelnen Städte. Trotz dieser Einschränkung aber ist ohne weiteres zu sagen, daß das so im „Jahrbuch" zusammengestellte Material von höchster Bedeutung ist und es namentlich war, solange von anderer Seite zur Klärung des städtischen Schuldenwesens nur wenig hatte geschehen können. Diese Bedeutung wird sich sicherlich nicht mindern, seitdem durch die Erhebung des Deutschen Städtetages[2] breitere Grundlagen für das ganze Beobachtungsgebiet gewonnen sind und eine Ausgestaltung der Jahresstatistik nunmehr in der Weise angestrebt wird, daß diese einerseits die bisherigen Nachweisungen des Jahrbuchs, anderseits die Ermittelung des Deutschen Städtetages in jährlicher Periodizität fortsetzt; der zur Erreichung dieses Zweckes von Most unter Benutzung der vorhandenen Vorlagen neu aufgestellte Fragebogen findet sich im Anhang II der vorliegenden Arbeit abgedruckt.

Trotz alledem aber: Nur ein kleiner Teil der Gemeindefinanzstatistik war — abgesehen von den Steuern, die schon seit 1888 im Statistischen Jahr-

[1] Es verdient besonders angemerkt zu werden, daß die Schuldenstatistik des Statistischen Jahrbuchs Deutscher Städte nicht etwa nur Anleihen oder sonstige langfristige Schulden, sondern sämtliche Passiven erfassen will; die Nachweisung im XV. Jahrgang S. 482/83 gliedert: 1. Anleiheschulden; 2. Hypothekenschulden; 3. Restkaufgelder; 4. Vorübergehend aufgenommene Darlehen; 5. Amts- und sonstige Kautionen; 6. Kapitalisierte Passivrenten und Lasten; 7. Übernommene Bürgschaften; 8. Ausgabereste; 9. Sonstige Arten von Passiven. Ob freilich alle diese Passivenarten von den einzelnen Verwaltungen wirklich zutreffend beziffert und die Angaben bei der Bearbeitung daraufhin durchgeprüft worden sind, erscheint fraglich angesichts dessen, daß von den 55 aufgeführten Städten in der Tabelle einen Fehlstrich z. B. aufweisen in der Spalte:

Vorübergehend aufgenommene Darlehen	32
Kautionen	43
Ausgabereste (!)	30

Sollten diese Fehlanzeigen sämtlich den tatsächlichen Verhältnissen entsprechen?!

[2] Vgl. oben S. 114 f.

Digitized by Google

buche (XVII.) Deutscher Städte regelmäßig behandelt werden und über deren Erfassung und Darstellung auch auf der Konferenz verhandelt wurde[1], damit gemeistert. Das Größte blieb trotz aller Konferenzdiskussionen und Arbeiten der ständigen Finanzkommission unerreicht; ja, man blieb dem Endziel einer vergleichenden Statistik des Gemeindehaushalts nach wie vor so fern, daß es verständlich ist, wenn der Bericht der Finanzkommission auf der Dresdener Konferenz von 1903[2] die Schwierigkeiten der Materie so stark unterstrich und in seinen Beschlußentwürfen so wenig Erfolg verheißende Wege vorzuschlagen wußte, daß seine Vorlage in der daran anknüpfenden Diskussion als „Bankerotterklärung sans phrase" bezeichnet werden konnte; diese Hoffnungslosigkeit beruhte nicht zuletzt auf der nach dem Scheitern so vieler und mannigfacher Bemühungen gewonnenen Überzeugung, daß eine große deutsche Gemeindehaushaltsstatistik eben immer eine Unmöglichkeit bleiben muß, solange ein zielbewußtes und aktives Zusammenarbeiten der wissenschaftlichen Statistik mit der praktischen Verwaltung fehlt.

Dieselbe Konferenz aber, die so resigniert anhob, bedeutet einen Wendepunkt gerade für die kommunale Gemeindefinanzstatistik in dem Auftreten des Oberbürgermeisters von Dresden, Beutler, der unter entschiedener Betonung des Interesses der großstädtischen Verwaltungen an vergleichender Gemeindefinanzstatistik sich für deren Weiterverfolgung mit Nachdruck aussprach und tatkräftige Unterstützung seitens der Finanzverwaltungen selbst in Aussicht stellte.

Allerdings ist gerade der zunächst nach Beutlers Vorschlag eingeschlagene Weg — Zusammentritt einer Konferenz von Finanzdezernenten und Statistikern der Städte mit mehr als 200 000 Einwohnern zwecks Auswahl geeigneter Spezialmaterien zu grundlegender finanzstatistischer Untersuchung und daran anknüpfend partielle Erhebung für einige Verwaltungszweige — ergebnislos verlaufen, aber doch setzt mit der Dresdener Tagung ein nur vorübergehend abgeschwächter Zug neuer Hoffnungsfreudigkeit in den gemeindefinanzstatistischen Beratungen ein, und gerade ein Jahrfünft später gelingt ein großer Wurf. Nachdem schon 1908 in Aachen die eine noch ausstehende Seite der vergleichenden Finanzstatistik, die Vermögensvergleichung, in einem eingehenden Referate, der ihr neues Interesse zuführte, behandelt worden war[3], wurden im Frühjahre darauf — in zwar nicht unmittelbarem, aber

[1] Protokoll der XIV. Konferenz, Straßburg 1900, S. 3 f., S. 37.
[2] Protokoll S. 15 ff., 48 f.
[3] Protokoll der XXII. Konferenz Aachen 1908, S. 27 ff. (Referent: Most).

Digitized by Google

doch mittelbarem Zusammenhange mit der oben erwähnten, von Beutler angeregten gemeinsamen Aktion — seitens des Deutschen Städtetages Verhandlungen mit dem Verbande Deutscher Städtestatistiker über den Ausbau des Statistischen Jahrbuchs Deutscher Städte eingeleitet, wobei für jene Seite vor allem der Wunsch maßgebend war, das wissenschaftlich von jeher auf achtunggebietender Höhe stehende „Statistische Jahrbuch Deutscher Städte" auch für den praktischen Gebrauch nutzbarer als bisher zu gestalten. Als die für diesen praktischen Gebrauch wichtigste Materie der städtestatistischen Vergleichung aber wurde von dem seitens des Städtetages ad hoc eingesetzten Ausschuß[1] aufs entschiedenste eine gute vergleichende Statistik des Gemeindehaushalts für eine größere Reihe von Städten bezeichnet und die tatkräftige Mitwirkung des Städtetages zu deren Gewinnung zugesichert. Damit war eine Grundlage gewonnen, die von seiten der Städtestatistik, wie wir sahen, schon vor Jahrzehnten als conditio sine qua non erkannt worden war, und der so oft und intensiv seitens der Städtestatistiker angestrebte Konnex zwischen Verwaltungspraxis und Statistik zur Gewinnung einer umfassenden Finanzstatistik hergestellt. Nachdem dies geschehen, folgte der nächste Fortschritt schnell. Die, durch Deputierte des Deutschen Städtetages verstärkte Finanzkommission[2] des Verbandes Deutscher Städtestatistiker hat März 1909 in Berlin unter dem Vorsitze von Bleicher getagt und dort unter Zugrundelegung von Entwürfen, die Neefe mit einem Geschick und einer Sachkenntnis, wie sie nur jahrzehntelange unabläßige Beschäftigung mit den fraglichen Problemen verleihen kann, aufgestellt hatte, einen Fragebogen nebst Erläuterungen für eine vergleichende Statistik der Einnahmen und Ausgaben der deutschen Städte zunächst mit über 50 000 Einwohnern fixiert. Nach Gutheißung dieses Fragebogens durch die Konferenz des Verbandes Deutscher Städtestatistiker in Frankfurt a. M. (Sept. 1909)[3] und durch die zuständige Kommission des Deutschen Städtetages ist er Frühjahr 1910 ausgesandt worden. Wenn Erhebung und Bearbeitung gelingt, steht damit trotz verschiedener Mängel, die auch diesem Formulare nicht

---

[1] Mitglieder waren die Oberbürgermeister Bender-Breslau, Beutler-Dresden, v. Gauß-Stuttgart, Marx-Düsseldorf, sowie Stadtrat Ramslau-Berlin.

[2] Mitglieder: Stadtrat Bleicher-Frankfurt a. M., Buechee-Nürnberg, Most-Düsseldorf, Schäfer-Dresden; vom Städtetag delegiert: Oberbürgermeister Körte-Königsberg; ferner zur Beratung zugezogen: Neefe-Dresden und Silbergleit-Berlin.

[3] Protokoll der XXIII. Konferenz Frankfurt a. M. 1909, S. 4 ff. und Anlage VII b/c.

Digitized by Google

fehlen[1], in allernächster Zeit ein Fortschritt zu erhoffen, der in den Annalen der Deutschen Städtestatistik einen Ehrenplatz einnehmen, für Wissenschaft wie Praxis aber von gleich hoher Bedeutung sein wird.

Während noch wenige Jahre zuvor trotz aller Bemühungen von Staat und Gemeinde, die wir im vorstehenden kennen gelernt haben, der positiven Erfolge doch nur wenige waren, das Gemeindefinanzwesen in seiner Totalität der statistischen Erfassung und Durchleuchtung widerstanden hatte, besteht jetzt Aussicht, von den drei großen Gebieten der Gemeindefinanzstatistik — Einnahmen und Ausgaben; Aktivvermögen; Passivvermögen — deren zwei in jährlichen Erhebungen für eine große und allmählich wachsende Zahl deutscher Gemeinden[2] meistern zu können; was das bedeutet, erhellt aus dem ersten Teile der vorliegenden Arbeit zur Genüge.

---

[1] Vgl. dazu §§ 22 bis 24 dieser Arbeit passim; die Konferenz der Städtestatistiker in Frankfurt a. M hat aber zweifellos den richtigen Weg gewählt, indem sie statt an Einzelheiten des im ganzen zweifellos gelungenen Formulars Kritik zu üben beschlossen hat, ihn zu erproben, um dadurch den besten Anhalt für Verbesserungen gelegentlich künftiger Erfolge, die ja jährlich stattfinden sollen, zu gewinnen.

[2] Zunächst soll die Erhebung die deutschen Gemeinden mit mehr als 50000 Seelen umfassen; späterhin ist ihre Ausdehnung geplant; das Gleiche steht für die Schuldenstatistik des Verbandes Deutscher Städtestatistiker zu erwarten. — Für den XVII. Jahrgang des Statistischen Jahrbuchs Deutscher Städte (1910) ist auch eine Bearbeitung des Kapitalvermögens der beteiligten Städte beabsichtigt; über den Wert einer solchen Teilstatistik vgl. S. 173 der vorliegenden Arbeit.

Digitized by Google

Dritter Teil.

Zum weiteren Ausbau der Gemeindefinanzstatistik in Deutschland.

A. Die vergleichende Statistik des Gemeindehaushalts.

§ 21. Aufgaben und Allgemeines.

Die vergleichende Statistik des Gemeindehaushalts hat die Aufgabe, ein erschöpfendes, der Wirklichkeit entsprechendes und charakteristisches Bild von der Gestaltung der Gemeindeeinnahmen und -ausgaben zu vermitteln. Sie hat zu zeigen, welchen Aufwand die Gemeindeverwaltungen und deren einzelne Zweige fordern und aus welchen Quellen die Deckung des sich hieraus ergebenden Bedarfs geschöpft wird[1].

Der erste Teil hat gezeigt, welche allgemeinen Schwierigkeiten sich der Erfüllung dieser Aufgabe entgegenstellen. Aus dem zweiten Teile ging hervor, in welcher Weise von den verschiedenen Seiten Versuche gemacht worden sind, dieser Schwierigkeiten Herr zu werden. In den folgenden Paragraphen sollen nunmehr auf Grund dessen die Richtlinien skizziert werden, die sich aus der Aufgabe selbst, aus ihren Schwierigkeiten und aus ihrer bisherigen Praxis für den Auf- und Ausbau einer vergleichenden deutschen Gemeindehaushaltsstatistik ergeben.

Besonders nachdrücklich ist im ersten Teile[2] auf die Hauptschwierigkeit der Gemeindehaushaltsstatistik hingewiesen worden, auf die vielfältige Verschiedenartigkeit in den Formen der gemeindlichen Finanzdarstellungen, insbesondere der Etats und der Rechnungen; noch auf der XIX. Konferenz der Deutschen Städtestatistiker in Düsseldorf

[1] Vgl. Resolution der IV. Konferenz der Deutschen Städtestatistiker, abgedruckt bei Hasse a. a. O. S. 23, al. I.

[2] Seite 18 ff. dieser Arbeit.

Digitized by Google

1905 [1], hat einer der angesehensten Kommunalstatistiker ohne Einschränkung erklärt, daß er jede Erörterung der städtischen Finanzstatistik für überflüssig halte, solange nicht von den Regierungen der einzelnen Staaten übereinstimmende Vorschriften für die formelle Behandlung der Gemeindefinanzen gegeben worden seien. Auch von Kaufmann [2], gewiß eine beachtenswerte Stimme, steht dieser Anschauung nahe.

Dieser Standpunkt bedeutet die Negation jeder Möglichkeit einer großen deutschen Gemeindefinanzstatistik für heute und für absehbare Zeit überhaupt. So wünschenswert es nach mannigfacher Hinsicht zweifellos wäre, wenn die vielfachen und neuerlich auch von Kreisen, die der Verwaltungspraxis besonders nahe stehen, geförderten Bestrebungen auf größere Einheitlichkeit der Gemeinderechnungen und Etats [3] Erfolg haben möchten, so hat doch der

---

[1] Verhandlungsbericht S. 17.

[2] a. a. O. I. Bd. S. 243. — Dagegen nennt die älteste sächsische Veröffentlichung zur vergleichenden Gemeindefinanzstatistik eine weitgehende Reglementierung einen „durch den eigentlichen Zweck gar nicht gerechtfertigten schematischen Zwang“ (Zeitschr. des Kgl. Sächs. Stat. Bureaus, 9. Jahrg. S. 1).

[3] Vgl. Oberbürgermeister Beutler-Dresden auf der XVII. Konferenz der Deutschen Städtestatistiker Dresden 1903 (Protokoll, S. 16). — Verhandlungen des XXVI. westfälischen Städtetages 1903, des hessischen Städtetages 1905 (dazu Preußisches Verwaltungsblatt, Jahrg. XXV, S. 459), des XV. nassauischen Städtetages 1907; Mitteilungen des Deutschen Städtetages Bd. II Nr. 6, Berlin 1909, Sp. 162. — Schoplick, Der Kommunalhaushalt. S. A. aus dem Preußischen Verwaltungsblatt, Jahrg. XXIX, Nr. 28 und 30, Berlin 1908. — Kramer, Leitfaden für das Etats-, Rechnungs-, Kassen- und Revisionswesen der deutschen Stadtgemeinden. Leipzig 1904. — Constantini, Das Kassen- und Rechnungswesen der deutschen Stadtgemeinden. Leipzig 1903 (insbes. S. 35 ff.). — Machowicz, Grundsätze für das Etats-, Kassen-, Rechnungs-, Revisions- und Anleihewesen der Stadtgemeinden. 3. Aufl. Berlin 1908. — Uhland, Die Finanzorganisation der deutschen Stadtgemeinden. München 1903. — Böhmert, Die statistischen Aufgaben der Gemeindebehörden; Zeitschrift des K. Sächsischen Statistischen Bureaus, Jahrgang 1882, S. 11 ff. — Oppe, Aus dem Finanzwesen der sächsischen Gemeinden, ebenda, Jahrgang 1904, S. 63 ff. — von Tucker, Der Gemeindehaushalt der Großstädte Preußens, Differt. Erlangen 1906. — In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre hat ferner eine Aktion des Verbandes Deutscher Städtestatistiker stattgehabt, zwecks Herbeiführung größerer Gleichförmigkeit in den städtischen Verwaltungsberichten und damit auch in den darin mitgeteilten Finanzübersichten, ohne damit freilich wesentliche Ergebnisse zu erzielen (vgl. Verhandlungsberichte der XI. Konferenz, Magdeburg 1896, S. 3 ff. und der XIII. Konferenz, Königsberg 1899, S. 3 f. und S. 33 f., wo auch finanzstatistische Formulare abgedruckt sind). — In Österreich hat nach Mitteilungen, die dem Verfasser seitens des Vorstandes des Landesstatistischen Amtes des Schlesischen Landesausschusses, Landesrat Dr. Berthold, gemacht worden sind, neuerlich unter

Digitized by Google

erste Teil der vorliegenden Arbeit an verschiedenen Beispielen gelehrt, wie wenig sicher auch eine behördliche Reglementierung dieser Formen den finanzstatistischen Zielen in jedem Falle näher führt, ohne anderseits verhüten zu können, daß wesentliche und berechtigte Interessen der lokalen Gemeindeverwaltung durch eben diese Reglementierung empfindlich verletzt werden[1]. Wenn es aber schon schwierig und bedenklich ist, für die Gemeinden eines und desselben, noch dazu nicht allzu umfangreichen Staates oder nur für die einander nach wirtschaftlicher Struktur und Verwaltungsweise nahe verwandten Großstädte eine in jedem Einzelfalle zweckentsprechende Vereinheitlichung der Etats- und Rechnungsformen zu erzielen, so liegt ohne weiteres auf der Hand, wie für absehbare Zeit an die Grundlegung einer deutschen Gemeindehaushaltsstatistik von dieser Seite her gar nicht gedacht werden kann. Um so weniger, als nicht übersehen werden darf, daß auch eine im übrigen einwandfreie Vereinheitlichung der Gemeindefinanzdarstellungen die Gemeindefinanzstatistik durchaus nicht ohne weiteres zu fördern vermag, sondern, ganz abgesehen von den selbstverständlichen Erfordernissen der Zweckmäßigkeit, nur dann, wenn sie bis ins Detail Einheitlichkeit statuiert. Andernfalls, wenn nur gewisse große Prinzipien einheitliche Geltung gewinnen, ihre Anwendung im einzelnen aber Sache der einzelnen Gemeindeverwaltungen bleibt, hat die echte Finanzstatistik davon nur wenig Nutzen, denn dann ist auch fernerhin unmöglich, für gleiche Titel gleichen Inhalt zu gewährleisten, ohne eine Gliederung und Neuordnung der einzelnen Positionen ad hoc vorzunehmen; die Pseudostatistik aber, der nur die Gleichheit der Wortbezeichnungen in die Augen fällt, kann leicht gerade durch eine solche, zum großen Teile nur scheinbare Gleichartigkeit der Etats und Rechnungen neue Nahrung erhalten.

Nach alledem erscheint es nicht als Aufgabe der wissenschaftlichen Statistik, ein Schema zu suchen für formal einheitliche Etats und Rechnungen der Gemeinden unmittelbar, sondern vielmehr ein solches, das einesteils den eingangs skizzierten Zwecken der vergleichenden Gemeindehaushaltsstatistik gerecht wird und das anderseits so gestaltet ist, daß die einzelnen Gemeinden in der Lage und, wenn die dazu gegebenen Erläuterungen befolgt werden, sogar gezwungen sind, aus ihren verschiedengestalteten Finanzdarstellungen gleichartige Eintragungen abzuleiten

dem Einflusse der Konferenz für Landesstatistik eine starke Bewegung auf Vereinheitlichung des gemeindlichen Rechnungswesens eingesetzt (Vgl. Protokolle der Konferenzen Landesstatistik, IX. Sitzung 1907 und X. Tagung 1908).

[1] Vgl. oben S. 9. — Beutler a. a. O.

Digitized by Google

— soweit Gleichartigkeit theoretisch und praktisch überhaupt möglich ist[1]. Die Grenze dieses Vermögens ergibt sich aus der Unmöglichkeit, Fehler und Fehlerquellen in der Statistik völlig verschwinden zu lassen, von selbst.

Sollte sich in nachstehenden Ausführungen der eine oder der andere Gedanke auch für eine bessere und übersichtlichere Gestaltung der Etats und Rechnungen selbst nutzbar erweisen, so würde dies natürlich eine vom Verfasser freudigst begrüßte Nebenfrucht der vorliegenden Arbeit bedeuten.

§ 22. Grundlegende Thesen.

Vor Eingehen auf die Möglichkeit und die Anlage des soeben bezeichneten Schemas selbst sind einige grundlegende Thesen aufzustellen und zu begründen, die Geltung beanspruchen für die Gemeindehaushaltsstatistik schlechthin, möge ihre Schematisierung im übrigen nun so oder so gestaltet sein:

I. Die erste allgemeine Frage ist die nach der zeitlichen Einheit der Gemeindehaushaltsstatistik; sie beantwortet sich ohne weiteres mit Rücksicht darauf, daß die Finanzperiode wohl in den deutschen Gemeinden durchweg, trotzdem es in Preußen und auch anderorts noch geeigneter Vorschriften nach dieser Richtung mangelt[2], ein Jahr umfaßt[3], allerdings ohne daß dieses Rechnungs- oder Etatsjahr überall die gleichen Anfangs- und Endtermine aufwiese. Für die preußischen Gemeinden z. B. läuft das Rechnungsjahr vom 1. April bis zum 31. März, für die bayerischen vom 1. Januar bis Ende Dezember, für die oldenburgischen vom 1. Mai bis Ende April usw. Diese Inkongruenz ist unüberwindbar, aber sachlich so wenig von Belang, daß sich als erste These ohne weiteres ergibt: **Der Gemeindehaushaltsstatistik ist das Rechnungsjahr in der von den einzelnen Gemeinden gebrauchten zeitlichen Begrenzung zugrunde zu legen.**

II. Jede Statistik hat nicht Mögliches, sondern Tatsächliches zum Gegenstande. Die Bevölkerungsstatistik stellt z. B. nicht Geburtenziffern vergleichend zusammen, die für die Zukunft angenommen werden, sondern solche, die wirklich sind. Die Ergebnisse der Statistik können allerdings dazu dienen, Wahrscheinlichkeiten für die Zukunft zu bestimmen — dazu

[1] Vgl. hierzu die Ausführungen über die Organisation gemeindefinanzstatistischer Erhebungen, die von Mayr in der Zeitschrift des Kgl. Bayerischen Statistischen Bureaus, 10. Jahrgang (1878), S. 359 macht. — Vgl. ferner Berliner Statistik, 4. Heft, Berlin 1906 (vgl. oben S. 100 f. dieser Arbeit), S. 1.

[2] § 95 K. A. G.

[3] Vgl. von Kaufmann, a. a. O., I. Bd., S. 219.

Digitized by Google

hilft z. B. bei der Aufstellung der Etats die Gemeindefinanzstatistik —, ihr Urmaterial aber — darin beruht ja gerade das Zwingende der statistischen Schlüsse — muß konkret vorhanden sein. Von diesem Standpunkt aus ist die von der statistischen Praxis bislang sehr verschieden beantwortete Frage[1] zu entscheiden, ob der vergleichenden Gemeindehaushaltsstatistik die Ziffern des Voranschlags, des Rechnungs-Soll oder aber des Rechnungs-Ist zugrunde gelegt werden müssen.

Die grundsätzliche Bedeutung dieser Frage erhellt, wenn man sich vergegenwärtigt, daß der Etat in den voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben die Richtung der Gemeindefinanzverwaltung angibt; die Soll-Rechnung dagegen stellt in den im Laufe der Finanzperiode tatsächlich notwendig gewordenen Ausgaben und tatsächlich zu beanspruchenden Einnahmen dar, inwieweit die vom Etat entworfene Richtung eingehalten worden ist; die Ist-Rechnung schließlich zeigt in den wirklich zur Kasse gegangenen und aus der Kasse geflossenen Beträgen, welche von den auf diese Weise notwendig gewordenen Ausgaben und zu beanspruchenden Einnahmen nun wirklich konkretisiert sind.

Die materielle Bedeutung für das statistische Bild wird deutlich, wenn festgestellt wird, daß z. B. die Cölner Stadtkasse in ihren Ausgabesummen abgeschlossen hat:

Jahr	Nach dem Etat mit Mark	Nach dem Rechnungs-Soll mit Mark	Nach dem Rechnungs-Ist mit Mark
1905	29 898 286	42 544 039	41 323 752
1906	31 901 000	89 120 553	63 228 277
1907	36 224 400	70 915 359	63 588 947

Hinsichtlich der Anwendung jeder der drei hiernach verschiedenen Finanzdarstellungsarten im Dienste der vergleichenden Statistik können Gründe Für und Wider angeführt werden:

Die vergleichende Gemeindefinanzstatistik soll, wie schon oben[2] dargelegt, nicht die vorübergehenden Einflüssen ausgesetzten Ergebnisse lediglich eines Jahres zum Gegenstand ihrer Erhebung machen, sondern kann ihr Ziel ganz nur erreichen, wenn sie in periodischer Wiederholung oder in anderer zweckmäßiger Weise zwecks Gewinnung nicht individueller, sondern allgemein gültiger Ergebnisse, ebenso wie eine große Zahl von Gemeinden, so auch eine größere Zahl von Rechnungsperioden in Betracht zieht. Gerade

[1] Vgl. Übersicht III auf S. 88 ff. dieser Arbeit.
[2] S. 22/23 dieser Arbeit.

Digitized by Google

um diesem Erfordernisse der „Stabilität" der Gemeindefinanzstatistik zu genügen, ohne die Schwierigkeiten und Mühen der Erhebung durch deren Wiederholung vervielfachen zu müssen, ist schon mehrfach die Verwendung von Etatsziffern beliebt und damit ausdrücklich begründet worden[1], daß die Etatssätze gemeinhin auf dem Durchschnittsergebnisse der vorausgegangenen Jahre beruhen und mithin in gewissem Grade die Variabilität der einzelnen Jahre verschwinden lassen. So bestechend diese Begründung auf den ersten Blick erscheinen mag, so genügt sie doch nicht, um über die gewichtigen Nachteile hinwegsehen zu lassen, welche die Zugrundelegung der Etatsziffern mit sich bringt. Zunächst nämlich trifft jene Annahme von dem Durchschnittscharakter der Etatsziffern doch nur sehr cum grano salis zu; gerade in fortschreitenden Gemeinden baut sich der Etat allerdings auf den Erfahrungen und den Ergebnissen der vorausgegangenen Jahre auf, ist aber in seiner Summe wie insbesondere in seinen einzelnen Ziffern alles andere als etwa das „Ergebnis aus dem Durchschnitt aus einer Reihe der vorhergehenden Jahre"[2], da er ständig neue und künftige Verhältnisse berücksichtigen muß[3]. Ein schlagendes Beispiel hierfür bietet die soeben gebrachte Zusammenstellung betreffend Cöln, aus der besonders bemerkenswert ist, in wie hohem Maße die Spannung zwischen Etats- und Ist-Ziffern *schwankt* — ein Zeichen zugleich für die *statistische* Unbrauchbarkeit der Etatsansätze überhaupt. Diese statistische Unbrauchbarkeit ist bei dem einen Titel größer als bei dem anderen, am größten hinsichtlich neuer, finanziell noch unerprobter Verwaltungszweige und hinsichtlich der wichtigsten Einnahmegruppe, der Gemeindesteuern. Wie gerade hier das wirkliche Aufkommen bald den Voranschlag übersteigt, bald mehr oder weniger zurückbleibt, ergibt sich daraus, daß die Gemeindesteuern:

	angesetzt waren im Etat 1907 mit Mark	betragen haben nach dem Rechnungs-Ist 1907 mit Mark	im Rechnungs-Ist den Voranschlag übertrafen (+) bzw. dahinter zurückblieben (—) mit Mark
Cöln[4]	16 633 800	17 101 544	+ 467 744
Frankfurt a. M.[5] .	17 920 050	19 062 655	+ 1 142 605
München (Gemeindeumlagen)[6] . .	14 100 888	13 635 374	— 465 514

[1] Herrfurth — von Tzschoppe a. a. O. S. 4.
[2] Vgl. oben S. 34.
[3] Vgl. von Eheberg, Finanzwissenschaft, 10. Aufl., Leipzig 1909, S. 427.
[4] Verwaltungsbericht 1907, S. 221.
[5] Desgl. 1907, S. 54.
[6] Desgl. 1907, II, S. 4.

Digitized by Google

Die statistische Unbrauchbarkeit der Etatsansätze, deren Wirkungen innerhalb einer großen Zahl von Positionen sich in gewissem Grade noch ausgleichen können, wird in der Finanzstatistik um so gefährlicher, je mehr sie, höhere Ziele verfolgend, ins Detail dringt und bringen muß [1]. In Düsseldorf [2] z. B. ergab sich 1908 für die Summe der Gemeindesteuern fast Übereinstimmung zwischen der Ist-Einnahme (10 615 093 Mk.) und dem Etatsansatze (10 608 980 Mk.); bei Scheidung in direkte und indirekte Abgaben aber resultiert bei jenen ein Plus, bei diesen ein Minus von je rund 300 000 Mk. Am meisten irreführend ist die Benutzung der Etatsziffern natürlich hinsichtlich solcher Einnahmen, deren Ausmaß in besonderem Grade durch das Auf und Nieder der wirtschaftlichen Konjunktur bedingt wird. So differierten z. B. in Cöln [3] die Erträgnisse der Umsatzsteuer nach Voranschlag einerseits und Ist-Einnahme anderseits wie folgt:

	Etats-Soll Mark	Rechnungs-Ist Mark	Rechnungs-Ist mehr (+) weniger (—) Mark
1901	650 000	669 504	+ 19 504
1902	650 000	875 850	+ 225 850
1903	750 000	919 889	+ 169 889
1904	800 000	955 666	+ 155 666
1905	1 680 000	1 452 620	— 227 380

Bekannt ist auch, wie in einigen Städten die Wertzuwachssteuer letzthin die Erwartungen getäuscht hat [4]: in Frankfurt a. M. entsprach 1908 einem Etatsansatze von 320 000 Mk. ein tatsächliches Aufkommen von 254 088, in Kiel einer Veranschlagung von 240 000 Mk. ein Aufkommen von 116 089 Mk., in Wiesbaden gar sind statt 450 000 Mk., wie im Voranschlage vorgesehen, tatsächlich nur 89 331 Mk. eingegangen.

Hier wie in der Cölner Übersicht differieren Etatsansatz und Istaufkommen infolge der Unmöglichkeit, die Ergebnisse zutreffender im voraus zu bestimmen; verschwiegen darf freilich auch nicht werden, daß hier und da unter besonderen Verhältnissen auch einmal kommunalpolitische Erwägungen dazu führen können, im Etat höhere Erträgnisse oder höhere Aus-

[1] Vgl. oben S. 15 f.

[2] Verwaltungsbericht 1908, S. 36.

[3] Nach den Verwaltungsberichten der angeführten Jahre.

[4] Die folgenden Angaben entstammen bezüglich der Etatsziffern den Mitteilungen der Zentralstelle des Deutschen Städtetages, Bd. I, 1909, Nr. 20, hinsichtlich der Erträgnisse persönlicher Erkundigung des Verfassers.

Digitized by Google

gaben einzusetzen, wie eigentlich zu erwarten sind[1]. Sehr wesentlich kommt schließlich für die Höhe der einzelnen Etatssummen, für ihre Abweichung vom Rechnungs-Ist und ihre gegenseitige Unvergleichbarkeit die in den verschiedenen Städten in sehr verschiedenem Umfange gehandhabte Übertragung der Restkredite auf die einzelnen Etatstitel in Betracht[2].

Aus allem ergibt sich, daß die Ziffern des Etats einen stark hypothetischen Charakter haben und ihre Anwendung für Zwecke der vergleichenden Gemeindefinanzstatistik dieser als einer Erforscherin des Tatsächlichen zweifellos erheblich größere Nachteile als etwa Vorteile mit sich bringen würde. *Etatsziffern sind daher als Unterlagen für eine vergleichende Gemeindehaushaltsstatistik abzulehnen.*

Wesentlich weniger hypothetisch als die Etatsansätze sind schon die Ziffern der Sollansätze, aber doch ist nicht zu übersehen, daß das „Soll" keineswegs immer ein „Ist" nach sich zieht, sondern nur zu oft lediglich ein „Kann" und „Darf" darstellt; erst gewisse Bedingungen müssen eingetreten sein, bevor das einzelne „Soll" realisiert wird. Wirklich durchweg konkreten Inhalt hat lediglich die „*Istrechnung*" und darum muß die wissenschaftliche Finanzstatistik, will sie ihrem inneren Wesen nicht untreu werden, sich lediglich dieser bedienen: **Der vergleichenden Gemeindehaushaltsstatistik ist das Rechnungs-Ist zugrunde zu legen**[3].

III. Bei dieser durch das innere Wesen der Statistik bedingten Bevorzugung des Rechnungs-Ist vor dem Rechnungs-Soll muß freilich ein Nachteil in den Kauf genommen werden, der nicht verschwiegen werden darf: Aus den Ziffern des Rechnungs-Soll ist es ein Leichtes, durch Ausscheidung des „Soll aus vorjährigen Rechnungen" ein reines Bild gerade derjenigen Einnahme- und Ausgabegebarung zu gewinnen, die ihren Ursprung in dem der Gemeindehaushaltsstatistik zugrunde gelegten Rechnungsjahre hat. Beim „Ist" dagegen ist dies unmöglich; wollte man etwa nur diejenigen Ist-Ausgaben und Ist-Einnahmen in den Kreis der Finanzstatistik eines Jahres ziehen, die *etatrechtlich* zu dieser Periode gehören, so würde ein Torso resultieren, der ebenso belanglos wie für Theorie und Praxis irreführend wäre: nicht zum mindesten auch deshalb, weil sich damit ein neues

[1] Die Motive sind ähnliche wie die von *Eheberg* a. a. O. S. 437 für entsprechende Vornahmen in der staatlichen Finanzwirtschaft bezeichneten.

[2] Einen ähnlichen Einfluß übt die in den einzelnen Gemeinden sehr auseinandergehende Handhabung der Fondsansammlung zu gewissen Zwecken auf die Etatsgestaltung aus.

[3] Vgl. *Haushofer*, a. a. O. S. 428.

Digitized by Google

schwerwiegendes analogiestörendes Moment ergeben würde, da das Ziel der Theorie auf Kongruenz der Soll- und der Ist-Rechnung in den verschiedenen Gemeinden mit sehr verschiedener Intensität und mit sehr verschiedenem Erfolg ins Auge gefaßt wird. Hier pflegen die „Reste" hoch, dort niedrig zu sein, verschieden auch je nach dem ganzen wirtschaftlichen Charakter der Gemeindewirtschaft und der Gemeinde selbst; die Ausscheidung von Resten des Vorjahres aus der Ist-Einnahme oder Ist-Ausgabe würde somit in den einzelnen Gemeinden untereinander durchaus unvergleichbare Zifferngruppen zurücklassen. Notgedrungen wird man daher unter diesen Umständen von dem Kriterium der Zugehörigkeit zu einem Jahresetat absehen und sich mit demjenigen der Zugehörigkeit zu der Jahresrechnung begnügen müssen: **Die Gemeindehaushaltsstatistik weist Einnahmen und Ausgaben der Restverwaltungen in demjenigen Jahre nach, in dem sie realisiert worden sind**[1].

IV. Wie die vergleichende Gemeindehaushaltsstatistik wahrscheinliche, aber nicht tatsächliche Einnahmen und Ausgaben außerhalb ihres Bereichs zu lassen hat, so auch aus gleichem Grund alle rechnungsmäßigen, aber nicht wirklichen Einnahmen und Ausgaben[2]. Hier beginnt der Zwiespalt zwischen Statistik und kassenmäßiger Finanzdarstellung.

Eine wesentliche Position bildet bei den Finalabschlüssen der Gemeinden in der Ist-Einnahme der Bestand, in der Ist-Ausgabe der Vorschuß aus dem Vorjahre; im Finalabschlusse der Stadtkasse in Düsseldorf von 1908, der mit einer Ist-Einnahme von 47,8 Millionen Mark im Ordinarium und Extraordinarium abschließt, erscheint der „Bestand aus dem Vorjahre" allein mit 7,4 Millionen Mark, also einem Sechstel bis einem Siebentel der ganzen Summe[3]. Dieser „Bestand aus dem Vorjahre" setzt sich zusammen aus 1. dem Überschusse des Vorjahres, über den noch nicht verfügt ist, und 2. aus der Differenz zwischen den noch nicht realisierten Einnahmen und Ausgaben der vorjährigen Restverwaltung, d. h. also aus den Deckungsmitteln für die noch aus vorjähriger Rechnung zu machenden Aufwendungen.

Diese beiden Teilsummen stellen für das Jahr, welches die Statistik erfassen will, lediglich rechnungsmäßige Einnahmen dar, da sie aus Ist-Einnahmen vergangener Jahre bestehen und wirkliche Einnahmen und Ausgaben selbstverständlich nur einmal im Ist erscheinen können. Das Gleiche gilt mutatis mutandis für etwaige Vorschüsse, die aus ungedecktem Defizit und ungedeckten Restausgaben herrühren.

[1] Vgl. Kollmann, a. a. O. S. 73 f.
[2] Vgl. Kollmann, ebenda.
[3] Verwaltungsbericht 1908, S. 348.

Digitized by Google

Wollte man hiernach Bestände und Vorschüsse aus der finanzstatistischen Vergleichung *nicht* ausschließen, so würden sich, von dem grundsätzlichen Fehler abgesehen, damit innerhalb einer mehrjährigen Periode erhebliche *Doppelzählungen* ergeben, die die statistische Wahrheit aufs schwerste gefährden. In welchem Maße dies der Fall ist, ergibt sich daraus, daß z. B. sich in Düsseldorf nach den Finalabschlüssen der Stadtkasse[1] für die fünfjährige Periode 1904 bis 1908 eine im übrigen unkorrigierte ordentliche Ist-Einnahme ergibt von:

Unter Einrechnung der Bestände aus den Vorjahren 155 063 045 Mk.
Unter Ausscheidung der „ „ „ „ 137 186 148 „

Die Differenz von 17 876 897 Mk. stellt die in der ersten Summe enthaltenen und doppelt gezählten Beträge dar: **Die Gemeindehaushaltsstatistik muß darum den Bestand aus dem Vorjahre ebenso wie den Vorschuß außer Ansatz lassen**[2].

V. Durch Ausgleichung der Ist-Einnahmen und der Ist-Ausgaben muß, wie jede Finanzdarstellung, so auch die statistische „Überschüsse" bezw. „Fehlbeträge" der gemeindlichen Finanzgebarung im ganzen und im einzelnen ergeben; die so erscheinenden „Überschüsse" und „Fehlbeträge" sollen ein zutreffendes Bild von den Schlußergebnissen der gesamten Gemeindewirtschaft im Beobachtungsjahre gewähren. Die Erreichung dieses Zieles wird aber durch zwei Momente gefährdet:

1. durch die soeben normierte Behandlung des Bestandes bezw. des Vorschusses aus den Vorjahren. Da dieser nämlich den Ausgleichsfaktor zwischen der untereinander sehr verschiedenen Höhe der Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben aus der Restverwaltung darstellt, wird durch seine Weglassung die gegenseitige Balancierung der Einnahmen und Ausgaben wesentlich verschoben. Um das mehrfach erwähnte Düsseldorf wieder als Beispiel zu brauchen, so würde z. B. in dem im übrigen unkorrigierten Finalabschlusse 1908 bei Weglassung des Bestandes aus dem Vorjahre statt der im Finalabschluß einander fast ausgleichenden Einnahme- und Ausgabesummen sich eine Mehrausgabe, also ein „Fehlbetrag" von mehr als 7 Millionen Mark ergeben, was natürlich bei dem uneingeweihten Leser der Statistik eine vollständig unzutreffende Anschauung hervorriefe;

---

[1] Enthalten in den jährlichen Verwaltungsberichten.

[2] Das entgegengesetzte Verfahren in der oben, S. 110 f., erwähnten Berliner Statistik, welche die Überschüsse vom vorigen Jahr unter den *ordentlichen* Einnahmen nachweist, ist nicht zu billigen und hat sich auch im Verlaufe der Berliner Arbeit selbst (Vgl. Berliner Statistik, 4. Heft, S. 58) nicht als förderlich erwiesen.

Digitized by Google

2. durch die Schwankungen in der Höhe der ins nächste Jahr zu übertragenden Rest-Soll-Einnahmen und Rest-Soll-Ausgaben. Bleibt aus irgend einem Grund am Jahresschluß ein erheblich höherer Rest an Einnahmen als an Ausgaben oder umgekehrt, so erscheint in der Statistik, die mit Ist-Beträgen rechnet, wiederum ein Fehlbetrag bezw. ein Überschuß, der in beiden Fällen nicht wirklich ist. Dementsprechend werden auch die Schlußziffern in den letzten beiden Spalten des im Anhang I abgedruckten Fragebogens des Verbandes Deutscher Städtestatistiker wesentlich irre führen, wenn man dem nicht noch dadurch vorbeugt, daß in geeigneter Weise, am besten in einer Nebenspalte durch Nacherhebung und nachrichtliche Mitteilung klargelegt wird, inwieweit den Überschüssen bezw. den Fehlbeträgen der Ist-Rechnung ein Bestand bezw. Vorschuß aus dem Vorjahre sowie eine Differenz zwischen den auf die nächstjährige Rechnung übergehenden Rest-Soll-Einnahmen einer-, Rest-Soll-Ausgaben anderseits entgegensteht: **Die Bedeutung der durch Ausgleichung der Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben sich ergebenden Überschüsse bezw. Fehlbeträge ist durch nachrichtliche Mitteilung des Bestandes bezw. Vorschusses aus dem Vorjahre sowie der verbleibenden Reste klarzustellen.**

VI. Die Gemeindehaushaltsstatistik muß, will sie die Gesamteinnahmen und -ausgaben der Gemeinde zum Gegenstand ihrer Vergleichung machen, wie die Gemeindewirtschaft überhaupt, so auch den Gemeindehaushalt insbesondere als eine wirtschaftliche Einheit ansehen. Wie sie einerseits zu verhüten hat, daß sich unwirkliche Einnahmen und Ausgaben unter die tatsächlichen mengen, so hat sie anderseits nicht minder sorglich darüber zu wachen, daß nicht nur die in der „Hauptrechnung" der „Stadtkasse" erscheinenden Finanztatsachen in ihr Bereich fallen, sondern vielmehr alle Ausgaben, die zur mittelbaren und unmittelbaren Befriedigung gemeindlicher Bedürfnisse, und alle Einnahmen, die zur Deckung dieser Ausgabe dienen, unbekümmert um formale Verschiedenheiten jeglicher Art, insbesondere darum, ob die Ausgaben und Einnahmen etwa in „Nebenrechnungen", in Rechnungen von Sondergemeinden[1], von Fonds oder dergleichen enthalten sind; für die Gemeindefinanzstatistik ist ihr Wesen, nicht ihre Stelle im gemeindlichen Etatsgebäude entscheidend. Mit Recht betonen darum die „Bemerkungen" zu dem in Anlage I abgedruckten Fragebogen besonders nachdrücklich, daß auch die Einnahmen und Ausgaben von Fonds, die außerhalb des Stadthaushalts geführt werden und ebenso die Einnahmen und Ausgaben von

[1] Vgl. Constantini, a. a. O. S. 18.

Digitized by Google

solchen Stiftungen, die dazu dienen, in der Hauptsache aus allgemeinen Gemeindemitteln unterhaltene Einrichtungen und Anstalten finanziell zu unterstützen sowie solcher Stiftungen, die von der Stadtgemeinde je nach dem Bedürfnisse schwankende Zuschüsse empfangen, also die Einnahme- und Ausgabewirtschaft der Stadtgemeinde in größerem oder geringerem Maß unmittelbar beeinflussen, in gleicher Weise wie die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinderechnung im engeren Sinne von der Statistik zu berücksichtigen sind. Auf der anderen Seite liegt in Befolgung der gleichen Prinzipien auf der Hand, daß dies nicht zu geschehen hat hinsichtlich solcher Stiftungen, die zwar unter städtischer Verwaltung stehen, aber eine von der Gemeindefinanzgebarung vollständig unabhängige Finanzwirtschaft besitzen; sie nehmen in der vergleichenden Gemeindehaushaltsstatistik etwa die gleiche Rolle ein wie der Staat und erscheinen darin, wie dieser mit seinen Dotationen, lediglich mit ihren Zuschüssen.

Die Erwähnung der sich in Haupt- und Nebenrechnungen gliedernden Gemeindefinanzrechnungen führt von selbst zur Frage, wie sich die Gemeindehaushaltsstatistik zu einem weiteren, in der Praxis sehr verschieden behandelten Punkte zu stellen hat: zur Frage, ob ihr Brutto-, oder ob ihr Nettoziffern zugrunde zu legen sind.

Die Bruttorechnung gibt sämtliche Einnahmen und Ausgaben, also einschließlich der Betriebsaufwendungen und der Erhaltungskosten wieder; bei der Nettorechnung dagegen werden nur die Reinerträge der einzelnen Kapitel verzeichnet, d. h. die Einnahmen werden um die Beträge der Verwaltungskosten gekürzt und die Ausgaben, in deren Bereich auch Einnahmen vorkommen, um den Betrag dieser gemindert. Über die Vorzüge und Nachteile der Bruttorechnung einer-, der Nettorechnung anderseits ist sich die Wissenschaft heute ziemlich einig; hinsichtlich der Gemeinderechnung gilt das Gleiche, was von Heckel[1], Schanz[2], von Reitzenstein[3] und von Eheberg[4] hinsichtlich der staatlichen Rechnungen und Etats ausgeführt haben. Die Nettorechnung mag, namentlich wenn zahlreiche Gemeindebetriebe in Frage kommen, übersichtlicher sein als die mit Zahlen etwas überladene Bruttorechnung; sie verdunkelt aber die Kosten der einzelnen Gemeindeeinrichtungen und gewährt kein Urteil über die ökonomisch technische Leistung der Betriebsverwaltungen, wie sie im Verhältnisse zwischen Wirt-

[1] Das Budget, Leipzig 1898, S. 36 ff.

[2] Handwörterbuch der Staatswissenschaften, III. Bd., 3. Aufl., Jena 1909. S. 287.

[3] a. a. O. S. 139.

[4] a. a. O. S. 433.

Digitized by Google

schaftskosten und Reinerträgen bei den privatwirtschaftlichen Einnahmequellen zu Tage tritt[1]. Vor allem aber leidet die statistische Vergleichung und kann nur schiefe Resultate zeitigen, wenn Nettorechnungen von Gemeinden mit großen privatwirtschaftlichen Einnahmequellen solchen ohne erhebliche Betriebe gegenübergestellt werden, da Wesen und Umfang der letzteren aus den Nettoziffern nicht ersichtlich wird. Noch gefährlicher aber für die Statistik als Nettoziffern allein ist die Mischung von Brutto- und Nettorechnung[2], wie sie in einer großen Zahl von Gemeinden üblich ist und auch den Hauptgrund für die vollständige Unvergleichbarkeit der in oben[3] zitierter Reichstagsdenkschrift und in der Denkschrift „Preußens Städte“[4] zusammengestellten Etatsabschlußziffern bildet. Der Typ dieser Mischung von Brutto- und Nettorechnung[5] besteht darin, daß im Etat bezw. in der Rechnung der Stadtkasse (Haupt-, Kämmereirechnung) eine gewisse Reihe von Verwaltungen mit ihren gesamten Einnahmen und Ausgaben erscheint, eine andere Reihe von Verwaltungen, insbesondere gewerblichen Unternehmungen dagegen ausgeschieden wird, eigene Rechnungen (Fonds, Kassen) führt und soweit sie nicht wegen eigener Verwendung ihrer Überschüsse überhaupt jeder Beziehung zur Rechnung der Stadtkasse (Haupt-, Kämmereirechnung) entbehrt, in dieser nur mit ihren Zuschüssen und Überschüssen eingestellt wird[6]. Die Unvergleichbarkeit zwischen den einzelnen Städten ist dabei darum so erheblich, weil der Kreis dieser auszuscheidenden Betriebsverwaltungen hier enger, dort weiter gezogen ist. Um diese Unvergleichbarkeiten zu beheben, vor allem aber aus den Gründen, die soeben gegen das Prinzip der Nettorechnung

[1] Vgl. von Kaufmann, a. a. O. I. Bd., S. 233. — Constantini, a. a. O. S. 28. — Kramer, a. a. O. S. 33 und 41. — Machowicz, a. a. O. S. 6.

[2] Vgl. das Rundschreiben Körösis vom Juli 1875 an die städtestatistischen Ämter, abgedruckt bei Hasse, Die Finanzen der Stadt Leipzig, Leipzig 1876, S. 2.

[3] S. 80.

[4] Vgl. S. 116 dieser Arbeit.

[5] Beispiele der verschiedenartigen Anwendung dieses Typs gibt, im Hinblick auf Etats und Rechnungen der Städte Berlin, Cöln, Dresden, Frankfurt a. M. und Königsberg, von Reitzenstein a. a. O. S. 141. — Demgegenüber trifft die Behauptung von Kaufmanns (a. a. O. S. 236), daß wie in England und Frankreich so auch in Preußen die Bruttobudgetierung heute für die Kommunalkörperschaften die Regel sei, nicht zu; ebenso muß dahingestellt bleiben, ob die optimistische Auffassung desselben Autors von einer deutlichen Entwicklungstendenz zur Bruttorechnung in den städtischen Verwaltungen (ebenda S. 245) vorbehaltlos zutrifft.

[6] Auch in der Rechnung der Steuerverwaltung ist es hier und da (z. B. Dresden) noch üblich, die Einhebungskosten von vornherein abzuziehen und nur die sich danach ergebenden Nettoeinnahmen einzustellen; vgl. dazu Berliner Statistik, Heft 4, S. 13.

Digitized by Google

geltend gemacht worden sind, ist festzustellen: **Der Gemeindehaushaltsstatistik sind nicht Netto-, sondern Bruttoeinnahmen und Bruttoausgaben zugrunde zu legen**[1].

VII. Diese These gilt allerdings nicht unbeschränkt. Die Gemeindehaushaltsstatistik soll, wie schon in Absatz III und IV betont, nur wirkliche Einnahmen und Ausgaben erfassen, die den Gemeindehaushalt selbst günstig oder ungünstig beeinflussen. Alle Einnahmen und Ausgaben dagegen, die auch innerhalb des Beobachtungsjahres selbst bloß rechnungsmäßige sind und die Gemeinderechnung nur durchlaufen, ohne der Gemeindeverwaltung selbst verfügbar zu werden bezw. zu sein, müssen sorgsam ausgeschieden werden.

Solcher durchlaufender Posten sind drei Arten zu unterscheiden:

1. Es gibt eine Reihe von Einnahmen, die zwar wirklich in bar von der Gemeindekasse eingenommen werden, die aber doch auf die gemeindliche Finanzgebarung nicht den mindesten Einfluß ausüben, da sie zur Bestreitung gemeindlicher Ausgaben nicht verwendet werden dürfen, nur „interimsweise“[2] in die Gemeindekasse fließen. Zu dieser Gruppe von Einnahmen gehören u. a. Kautionen, Steuererhebungen für andere öffentliche Körperschaften, wie für den Staat, die Handelskammer[3], die Kirchengemeinden usw.,

[1] Vgl. Berliner Statistik Heft 4, S. 12, wo unter bestimmter Voraussetzung eine (allerdings nur geringfügige) Abweichung von dieser Regel über das unter VII noch Auszuführende hinaus befürwortet wird. Nicht stichhaltig sind die Einwendungen Hasses, der a. a. O. S. 5 meint, daß „die Summe der Ausgaben und Einnahmen (einer Bruttorechnung) gar keinen Anhalt für den Umfang städtischer Bedürfnisse oder Leistungen gewährt“, weil „die Verwaltungskosten und Spesen aller Art, die bei dem umfangreichen Grundbesitze, in dem die Stadt Leipzig zufällig sich befindet, entstehen, in gleicher Weise als städtische Ausgaben (Bedürfnisse) aufgeführt werden, wie diejenigen Ausgaben, welche bei Erfüllung kommunaler Zwecke entstehen“; die ohnehin notwendige Spezialisierung nach Verwaltungszweigen (vgl. § 24 der vorliegenden Arbeit) erledigt diese Bedenken ohne weiteres. — Die Meinung von Reitzensteins schließlich, der, grundsätzlich ein Freund der Bruttorechnungen, doch (a. a. O. S. 140) die Gewerbebetriebe größeren Umfanges wegen der andernfalls angeblich zu hohen Belastung des Hauptetats bzw. der Hauptrechnung hier nur mit Nettoergebnissen aufgeführt haben will, hat schon durch von Kaufmann (a. a. O., I. Bd., S. 233), der ihre Begründung mit Recht als „rechtlich und faktisch nicht haltbar“ bezeichnet, entschiedene Zurückweisung erfahren.

[2] Vgl. Hatschek, Der Haushalt der größten österreichischen Stadtgemeinden. Statistische Monatsschrift, X. Jahrgang (1884), S. 336.

[3] Zweifelhaft ist, ob auch Handwerkskammerbeiträge hierher gehören; einerseits sind sie insofern Gegenstand der gemeindlichen Eigenwirtschaft, als sie nach § 103e R.-G.-O. von den Gemeinden getragen werden und von diesen auf die Handwerksbetriebe umgelegt werden können (vgl. Schoplick, a. a. O. S. 2); anderseits

Digitized by Google

wobei die Stadt lediglich die Funktionen einer Vermittelungsstelle ausübt. Derlei Posten haben weder in Einnahme noch in Ausgabe zu erscheinen; dieser Forderung der Statistik entspricht wohl auch durchweg das Verfahren, wenigstens bei allen größeren Gemeinden.

2. Die zweite hier zu behandelnde Gruppe bilden einige Verwaltungszweige, die meist sehr erhebliche Einnahmen und Ausgaben haben, ohne daß durch deren weit überwiegende Mehrheit der Gemeindehaushalt tangiert wird. Hierzu gehören die städtischen Banken, Sparkassen und Leihanstalten, deren Einnahmen und Ausgaben vorwiegend einen lediglich durchlaufenden Kapitalienverkehr und nur zum ganz geringen Teile Verwaltungseinnahmen bezw. Verwaltungsausgaben darstellen. Trotzdem erscheinen die ganzen Beträge in den Etats und Rechnungen mancher Gemeinden, deren Schlußziffern dadurch natürlich unwirklich hoch erscheinen; so entfallen von der in der letzten Düsseldorfer Gemeinderechnung erscheinenden Ist-Einnahme der selbständigen Kassen, die mit 138 Millionen Mk. abschließt, nicht weniger als 79 Millionen auf den Kapitalienverkehr der Sparkasse[1]. Auf der anderen Seite geht es zu weit — freilich in weniger umfangreichem Maße —, wenn der in Anlage I abgedruckte Fragebogen laut den „Bemerkungen und Erläuterungen" vorschreibt, daß für städtische Banken, Sparkassen und Leihanstalten lediglich die Überschüsse und Zuschüsse in der Statistik nachzuweisen sind. Da wie bei jedem andern gewerblichen Unternehmen der Stadt auch hier Verwaltungskosten und Verwaltungseinnahmen eine Rolle spielen, wird es sich empfehlen, künftig statt dessen lediglich den durchlaufenden Kapitalienverkehr von der Nachweisung auszuschließen, dagegen ihre Verwaltungseinnahmen (bei der Sparkasse z. B. Zinsen für angelegte Kapitalien, bei der Pfandleihanstalt Zinseneinnahme, Überschüsse aus dem

ist von diesem letzteren Rechte so durchweg Gebrauch gemacht, daß unter statistischen Gesichtspunkten kaum ein Unterschied zwischen z. B. Handelskammer- und Handwerkskammerbeiträgen im Gefüge der Gemeindefinanzwirtschaft zu konstruieren sein wird.

[1] Die oben (S. 91) erwähnte abnorm hohe Abschlußziffer des Düsseldorfer Etats 1908 in der Denkschrift des Reichsschatzamtes hat zum guten Teil eben darin ihre Ursache; von den dort angegebenen 103,5 Millionen gemeindlicher Einnahmen entfallen, abgesehen von rund 9 Millionen doppelt gezählter Posten (vgl. dazu S. 146 dieser Arbeit), auf die Sparkasse und die Leihanstalt allein 41 Millionen Mark. Und die daraus resultierende Abschlußsumme stellt man unbesehen neben diejenigen anderer Gemeindeetats! — Zur Sache selbst vgl. Ziff. 6 des Preußischen Sparkassenreglements vom 12. Dezember 1838 und Entsch. d. O.-V.G. Bd. 50, S. 95/96.

Digitized by Google

Pfänderverkauf usw.) und Verwaltungsausgaben wie diejenigen jedes anderen gemeindlichen Verwaltungszweiges zu behandeln[1].

3. Zur letzten Gruppe durchlaufender Posten gehören diejenigen, die man meistens mit diesem Namen schlechthin und allein zu bezeichnen pflegt, nämlich solche, die infolge der im Verwaltungsbetriebe zwischen den verschiedenen Verwaltungen und Abteilungen notwendig werdenden Verrechnungen und Zahlungen innerhalb derselben Finanzwirtschaft mehrfach verbucht werden müssen. Gerade sie verdienen vom Gesichtspunkte der vergleichenden Finanzstatistik besondere Beachtung, weil 1. ihr Brauch allgemein ist, 2. ihre Höhe und damit die Höhe der drohenden Doppelzählungen eine beträchtliche zu sein pflegt und 3. ihre Anwendung im einzelnen bei den Gemeinden in sehr verschiedener Weise Platz greift. Völlige Klarheit über diese Unterschiedlichkeiten und über die Bedeutung dieser durchlaufenden Posten könnte nur eine eingehende Untersuchung über das Verfahren der einzelnen Gemeinden in dieser Hinsicht bringen; sie ist unterblieben sowohl weil für die Zwecke der vorliegenden Arbeit in diesem Fall auch allgemeine Erwägungen und Bemerkungen genügen, als auch und insbesondere weil dem Vernehmen nach bereits von anderer Seite eingehendere Mitteilungen über diese Verschiedenheiten in den Etats einer Reihe von Städten in Aussicht stehen[2].

Die wichtigsten dieser durchlaufenden Posten sind:

Beiträge des einen Verwaltungszweiges an den andern, meist an die „Allgemeine Verwaltung", zur Deckung der allgemeinen Verwaltungs- oder besonderen Besoldungskosten;

Beiträge der verschiedenen Verwaltungszweige zur Verzinsung der für ihre Zwecke verwandten Anleihen an die Schuldentilgungskasse;

Erstattungen für Gas-, Wasser- und Elektrizitätsgebrauch, Kanalisationsgebühren;

Erstattungen von Pachten und Mieten für Benutzung städtischer Gebäude;

Erstattungen der Armenverwaltung an die städtischen Krankenhäuser für die Armenkrankenpflege;

---

[1] Recht instruktiv kommt diese Scheidung in 1. Kapitalienverkehr und 2. Verwaltungseinnahmen bzw. -Ausgaben im Etat der Stadt Posen zum Ausdruck, wo für die Ein- und Ausgänge zu 1 Positionen zwar in der Vorspalte vorgesehen, aber in den Nachspalten nicht mit Ziffern, sondern mit Punkten ausgefüllt sind.

[2] Nach Mitteilung des Herrn Professor Dr. Neefe ist eine derartige Veröffentlichung aus dem Statistischen Amte der Stadt Breslau demnächst zu erwarten.

Digitized by Google

Beiträge der Beleuchtungs- und Wasserwerke, sowie der Straßenbahn zur Unterhaltung des Straßenpflasters;

Abführungen von Überschüssen des einen Verwaltungszweiges an den andern usw.

Grundsätzlich entspringen diese Kontierungen zwischen Verwaltungszweigen des gleichen Gemeindehaushalts in der überwiegenden Zahl der Fälle (unter den angeführten Beispielen bildet allein das letzte eine Ausnahme) dem Verhältnisse von Leistung und Gegenleistung und bezwecken, für die einzelnen Verwaltungszweige den Aufwand im Verhältnisse zum Erfolge möglichst klar darzustellen. Ihr Hauptmangel vom statistischen Gesichtspunkt aus ruht aber darin, daß ihre Einschätzung meist sehr willkürlich ist und sehr häufig auch durch finanzpolitische Motive beeinflußt wird. In gleichem Maße wie diese bei den einzelnen Gemeinden sehr verschieden sind, so auch die Handhabung der „durchlaufenden Posten". So berechnet, um nur einige wegen der Höhe der fraglichen Beträge besonders in Betracht kommende Positionen hervorzuheben, die eine Stadt, um ihren Krankenhausetat zu entlasten, der eigenen Armenverwaltung ziemlich hohe und reichliche Erstattungskosten an, die zweite dagegen nur mäßige, die dritte aber überhaupt keine — wodurch allein schon Differenzen von Hunderttausenden in den Abschlußsummen der beteiligten Verwaltungszweige sowie der Gesamtgemeinderechnungen entstehen können. Ebenso verschieden ist die Anrechnung von Mieten, von Gas- und Wasserverbrauch: die eine Gemeinde berechnet die Mietansätze für jeden Verwaltungszweig sehr peinlich, die andere sieht, soweit gemeindliche Gebäude in Betracht kommen, ganz davon ab; in Berlin wird Gas und Wasser den eigenen Verwaltungen ganz überwiegend unentgeltlich geliefert, in Düsseldorf finden in beiden Fällen gleiche Grundsätze wie für die Privatabnehmer Anwendung. In der einen Gemeinde leistet das Wasserwerk oder die Straßenbahn Hunderttausende an den Etat der Straßenpflasterung zum Ersatze der durch ihre Verkehrsnetze entstandenen Schäden, anderorts nicht, wodurch natürlich ein Vergleich der in den verschiedenen Gemeinderechnungen selbst erscheinenden Überschüsse oder Fehlbeträge hier wie dort ausgeschlossen ist und wesentlich irre führen würde; über die Verteilung der allgemeinen Verwaltungskosten herrschen ebenfalls sehr voneinander abweichende Maxime, die im einzelnen zu skizzieren zu weit führen würde; hinsichtlich der Überschußabführungen schließlich ist eine fast noch größere Vielgestaltigkeit zu beobachten. In welch weitgehender Weise aber diese, hier mehr und dort weniger vorhandenen, in jedem Fall aber in den Rechnungen doppelt erscheinenden

Digitized by Google

Posten die Ziffern zwar im Widerspruche zur Wirklichkeit künstlich erhöhen, ergibt sich aus ihrer Höhe; diese mag aus dem Beispiele dreier in der formalen Finanzverwaltung weit auseinandergehender Städte erhellen: In der Rechnung der Stadt Berlin vom Jahre 1907 erscheinen im Stadthauptetat 18 Millionen Mark Beiträge zum Schuldendienst und 11 Millionen Mark Überschußablieferungen, die bei den städtischen Werken als Ausgabe figurieren, während ihre wirkliche Verausgabung in der Schuldenverwaltung und den Zuschuß erhaltenden Verwaltungen ebenfalls bereits gebucht ist; dazu treten noch rund 2 Millionen Mark durchlaufender Posten innerhalb der Verwaltung der Stadthauptkasse. In Frankfurt a. M. betrug im Etat 1903[1] bei einem ordentlichen Einnahme-Soll der Allgemeinen Verwaltung und der Betriebsverwaltungen von zusammen 57 Millionen Mark die Summe der durchlaufenden Verrechnungen, d. h. also der doppelt erscheinenden Posten 11,9 Millionen Mark, gleich einem Fünftel der Gesamtsumme. Für den Düsseldorfer Etat 1909 ergibt sich ein entsprechender Betrag von 9,5 Millionen Mark, wovon allein 2 Millionen Mark auch unter Außerachtlassung der Überschußabführungen und der Schuldendienstverrechnungen verbleiben.

Angesichts all dessen ist der schon oben (S. 49) zitierten Feststellung der sächsischen Landesstatistik[2], daß ohne die Ausscheidung dieser laufenden Posten der wirkliche Umfang des Haushaltes im ganzen und bei den einzelnen Gegenständen nicht erkannt werden kann, vorbehaltlos zuzustimmen, und daraus die notwendige Folgerung für die Praxis der vergleichenden Gemeindehaushaltsstatistik in aller Strenge zu ziehen; nur erst halbe Arbeit bedeutet darum die im Fragebogen Anhang I in dieser Hinsicht getroffene Normierung, nach der zwar Zahlungen zwischen „Kämmereikonten“[3] ebenso wie Gewinnabführungen, Zuschußleistungen und Schuldendienstbeiträge außer Ansatz bleiben, Zahlungen zwischen Betrieben sowie von Betrieben an die „Kämmerei“ aber beim Geber und Empfänger gleicher Weise erscheinen sollen. Diese Vorschriften, die in starkem Gegensatze zu den Normen der soeben erwähnten sächsischen Gemeindefinanzstatistik stehen, gehen offenbar von der Anschauung aus, daß es sich in dem einen Falle nur um scheinbare, im anderen aber um wirkliche Leistungen als Gegenwert für Geleistetes handelt und daß in diesem darum zwecks Erkenntnis der Rentabilität der einzelnen Betriebsunternehmungen die bezeichneten Zahlungen nicht weg-

[1] Eine neuere Berechnung liegt nicht vor.

[2] Die „Erläuterungen zur Ausfüllung der Vermögens- und Rechnungsübersichten“ (Königreich Sachsen) sind zu der Frage der durchlaufenden Posten, die darin ziemlich eingehend behandelt wird, überhaupt zu vergleichen.

[3] Über diese Begriffe vgl. unten S. 160.

Digitized by Google

fallen dürfen. Dabei wird aber verkannt, daß erstens, wie soeben (S. 145) schon angedeutet wurde, auch hinsichtlich der Erstattungen von Betrieben und an Betriebe bei den einzelnen Gemeindeverwaltungen keineswegs völlige Gleichförmigkeit herrscht; daß zweitens ein grundsätzlicher Unterschied darnach nicht konstruiert werden kann, ob z. B. einerseits die Armenverwaltung an die Krankenhausverwaltung — zwei „Kämmereikonten" — oder etwa das Wasserwerk an das Kanalisationswerk — zwei „Betriebe" — Beträge unter dieser oder jener Bezeichnung abführt; auch die letzteren Erstattungen sind oft nichts anderes als verborgene Überschußverwendungen. Die Unvergleichbarkeit zwischen den einzelnen Gemeinden tritt hier nicht weniger, sondern teilweise gar besonders kraß neben die in beschränktem Maße doch verbleibende Gefahr der Doppelzählungen, die in jedem Falle den Zielen einer vergleichenden Statistik des Totalhaushalts diametral zuwiderläuft. Für die Klarlegung der Finanzverhältnisse der einzelnen Verwaltungszweige bis ins letzte Detail muß die monographische Behandlung eintreten; doch kann auch im Rahmen einer umfassenden Erhebung ihr dadurch Rechnung getragen werden, daß alle Verrechnungen und Zahlungen innerhalb der gleichen Gemeindewirtschaft aus der Nachweisung ausgeschieden werden, aber zwecks Verwendung bei der Verarbeitung und namentlich textlichen Darstellung nachrichtlich erscheinen, vielleicht in einer Spezialisierung, die den Grundgedanken der soeben behandelten Scheidung des Verbandes Deutscher Städtestatistiker in geeigneter Weise berücksichtigt. Eines freilich wird man sich nicht verhehlen dürfen: Bei aller Konsequenz der Theorie wird sich in praxi das Ziel der Ausscheidung gerade dieser durchlaufenden Posten κατ' ἐξοχήν, deren versteckte Existenz selbst der eigenen Gemeindefinanzverwaltung entgehen mag, kaum völlig rein erreichen lassen[1]; die Forderung aber muß mit Nachdruck vertreten sein, und ihre Erfüllung wird gerade bei denjenigen Posten, die der Fragebogen des Anhanges I von der allgemeinen Anwendung des Grundsatzes ausschließen will, den geringsten Schwierigkeiten begegnen.

[1] Kramer, a. a. O. S. 34, fordert die Kennzeichnung und besondere Hervorhebung aller „durchlaufenden Posten" (Posten, die in dem Etat des einen Amtes in Ausgabe — oder Einnahme — und in dem eines anderen Amtes als Gegenposten in Einnahme — oder Ausgabe — erscheinen) sowohl im Entwurfe wie im Druck des Etats. Als Muster in dieser Richtung kann der Gemeindehaushaltsvoranschlag von Frankfurt a. M. dienen, der dieser Forderung nachkommt und in früheren Jahren auch in einer besonderen Zusammenstellung die Etatssummen nach Ausscheidung der durchlaufenden Posten für jede Abteilung des Budgets nachwies; die für diese Zusammenstellung benutzte Bezeichnung „Nettoetat" freilich, die auch von Oppe a. a. O. S. 64 akzeptiert wird, ist zum mindesten irreführend.

Digitized by Google

Allgemein ist als eine unumgängliche Grundlage jeder wirklich einwandfreien Vergleichsstatistik des Gemeindehaushalts der Satz festzuhalten: **Die durchlaufenden Posten jeder Art sind in Einnahme und Ausgabe zu streichen.**

Die Durchführung dieses Grundsatzes zieht für die Spezialisierung der Einnahmen und Ausgaben nach Verwaltungszweigen noch besondere Folgen nach sich; sie werden in § 24 zur Sprache kommen.

VIII. Beschränkt sich die vergleichende Gemeindehaushaltsstatistik nicht auf die großen Kommunalverwaltungen, sondern zieht sie auch die kleineren und kleinsten unter diesen in ihren Bereich, so bedarf die Frage noch der Entscheidung, ob und gegebenenfalls wie Naturalleistungen einschließlich etwaiger Spann- und Handdienste in den Einnahmen nachzuweisen sind. Die Schwierigkeit ihrer Bewertung hat, wie der zweite Teil und zusammenfassend Übersicht III auf S. 88 ff. gezeigt haben, in der Mehrzahl der staatlichen Gemeindehaushaltsstatistiken zu ihrer Auslassung geführt; wenn die damit entstandene Lücke auch für die interlokale Gemeindehaushaltsstatistik im ganzen vielleicht nicht allzu fühlbar ist, so kann sie im einzelnen doch eine immerhin beträchtliche Auslassung auf der Seite der kommunalen Aufwendungen bedeuten[1]. Im Interesse der Vollständigkeit und Vergleichbarkeit **ist darum Berücksichtigung der Naturalleistungen, wo vorhanden, zu fordern und zwar unter Einsetzung ihres ortsüblichen Wertes**[2]. Daß in dieser Bewertung selbst freilich ein gerade für die kleinen Gemeinden schwerwiegendes Moment zur Förderung von Irrtümern gegeben ist, wurde schon oben[3] betont und bedarf nicht nochmaliger Erörterung.

§ 23. Spezialisierung der Einnahmen und Ausgaben nach ihrer Art.

Wie schon oben[4] betont, würde die vergleichende Gemeindehaushaltsstatistik ihre Aufgaben in nur geringem Maß erfüllen, wenn sie sich damit begnügen wollte, unter Beachtung der in § 22 aufgestellten Grundsätze lediglich die Gesamtsummen der Einnahmen und Ausgaben der einzelnen Gemeinden zu vergleichen und zusammenzustellen[5]. Das Wesentliche dieser Einnahmen und Ausgaben kann nur erkannt werden, wenn

---

[1] Vgl. von Kaufmann (a. a. O. I. Bd., S. 212).

[2] Vgl. den preußischen Modus (S. 32 und 34 dieser Arbeit) und den oldenburgischen (S. 60).

[3] S. 22 dieser Arbeit.

[4] S. 14 f. dieser Arbeit.

[5] Vgl. auch Kollmann, a. a. O. S. 2 f.

Digitized by Google

durch weitgehende Spezialisierung statistisch erfaßt wird 1. die Art dieser Einnahmen und Ausgaben und 2. der Anteil, den die einzelnen Verwaltungszweige an diesen verschiedenen Arten der Einnahmen und Ausgaben haben.

I. Die theoretisch wohl wichtigste, zugleich aber praktisch schwierigste Scheidung der Einnahmen und Ausgaben ist ihre Trennung darnach, ob sie integrierende Bestandteile der sich mit jeder Finanzperiode erneuernden Finanzwirtschaft und in diesem Sinne das mehr oder weniger ständige Element des Budgets und der Rechnung darstellen oder ob sie zwar in dem zur Rede stehenden Rechnungsjahr in die Erscheinung treten, zu jenem sich mit jeder Finanzperiode erneuernden Elemente der Finanzwirtschaft aber in keiner notwendigen Beziehung stehen und daher meist entweder überhaupt nicht oder erst in größeren, oft eine Reihe von Finanzjahren umfassenden Perioden sich wiederholen[1]. Diese letzteren Einnahmen und Ausgaben haben den Charakter des Sporadischen, des Vorübergehenden und im statistischen Sinne Zufälligen. Je mehr sie in der einzelnen Finanzwirtschaft in die Erscheinung treten, umsomehr entfernt sich die einzelne Gemeinde und das einzelne Rechnungsjahr vom Typ und wird damit für allgemeinere Schlüsse weniger brauchbar[2].

[1] von Reitzenstein, a. a. O. S. 138.

[2] Ein drastisches Beispiel nach dieser Richtung, das auch gut die mehrfach in dieser Arbeit erhobene Forderung auf nicht einmalige, sondern mehrfach wiederholte Gemeindehaushaltserhebungen illustriert, bietet eine Stelle in der Veröffentlichung des Großherzoglich Statistischen Bureaus in Oldenburg „Die kommunalen Abgaben und Lasten im Großherzogtum Oldenburg", Oldenburg 1881 (vgl. S. 57 dieser Arbeit), S. 9. Der wesentliche Wortlaut ist dort wie folgt:

„Betrachtet man die Veränderungen, welche die Kommunalabgaben vom ersten zum letzten Jahre (sc. des in der Veröffentlichung behandelten Zeitraumes von 1873 bis 1877) erfahren haben, so beziffern sie sich auf eine Zunahme im:

Herzogtum Oldenburg von	521 731	Mk. oder	33,18 %
Fürstentum Lübeck von	70 422	„ „	27,94 %
Fürstentum Birkenfeld von	9 704	„ „	5,72 %
Großherzogtum von	601 857	„ „	30,18 %.

Die Vermehrung im Fürstentum Birkenfeld beträgt also nur etwa ein Fünftel bzw. ein Sechstel der der beiden anderen Gebietsteile. Während sie in diesen letzteren sich stetig vollzog, so daß sie 1873 den niedrigsten, 1877 den höchsten Stand einnimmt, geht die fortschreitende Bewegung in Birkenfeld nur bis 1876 und verwandelt sich im folgenden Jahre in eine nicht unmerkliche Abnahme. — Sicherer noch, als wenn man einfach das erste und das letzte Jahr vergleicht, ist es, wenn man zur Beseitigung etwaiger, durch momentane besondere Bedürfnisse sich

Digitized by Google

Die Theorie ist sich über die grundlegende Bedeutung der beiden soeben charakterisierten Einnahme- und Ausgabegruppen, die man als **ordentliche** Einnahmen und Ausgaben einer-, **außerordentliche** Einnahmen und Ausgaben anderseits einander gegenüberzustellen pflegt, einig; nicht aber herrscht Einigkeit über die Abgrenzung beider Begriffe gegeneinander[1]. Zweifellos ist es hier nicht unsere Aufgabe, diesen wissenschaftlichen Streit um Ordinarium und Extraordinarium entscheiden zu wollen und die mancherlei vorhandenen Begriffsbestimmungen vielleicht durch eine neue zu vermehren, sondern man wird sich auf den Standpunkt stellen müssen, daß die Finanzstatistik, wenn anders sie überhaupt die ihr entgegenstehenden Schwierigkeiten überwinden will, in Ansehung derartiger, in ihrer Bedeutung und in ihrem Wortlaut allgemein anerkannter, aber in ihrem Inhalte keineswegs allgemein festgelegter Begriffsscheidungen sich, entsprechend dem in § 21 gegen Ende Gesagten, zunächst dem Gebrauche der Praxis anschließen muß, um in Anlehnung an diese eine brauchbare Festlegung a posteriori treffen zu können, ohne Gefahr zu laufen, daß eine Begriffsfixierung a priori sich bei der statistischen Erhebung nicht bewähre und deren ganzen Wert beeinträchtige.

---

ergebender ungewöhnlicher Erscheinungen den Durchschnitt je der beiden ersten und der beiden letzten Jahre zusammenhält.

Derselbe beträgt:

im	für 1873/74	für 1876/77
Herzogtum Oldenburg . .	1 624 255 Mk.	2 002 906 Mk.
Fürstentum Lübeck . . .	254 086 „	312 878 „
Fürstentum Birkenfeld . .	176 360 „	192 681 „
Großherzogtum	2 054 701 „	2 508 465 „

Alsdann erhält man eine Zunahme im:

Herzogtum Oldenburg von	378 651 Mk.	oder von 23,31 %
Fürstentum Lübeck von	58 792 „	„ „ 23,14 %
Fürstentum Birkenfeld von	16 321 „	„ „ 9,25 %
Großherzogtum von	453 764 „	„ „ 22,08 %.

Nach dieser Berechnung wird also für das Fürstentum Birkenfeld das Ergebnis ein wesentlich anderes. Im Durchschnitte betrachtet, erscheint seine Zunahme beinahe doppelt so hoch, als wenn man lediglich das Anfangs- und Endjahr gegenüberstellt."

[1] Vgl. insbesondere Wagner, Finanzwissenschaft, 1. Teil, 3. Aufl., Leipzig 1883, S. 135 ff. — Eine übersichtliche Darstellung der verschiedenen Lehrmeinungen findet sich bei von Heckel a. a. O. S. 39 ff. — von Eheberg stellt a. a. O. S. 435 ff. die verschiedenartige Handhabung in einzelnen Staatsrechnungen Deutschlands zusammen. — Praxis wie Theorie finden gleicherweise Berücksichtigung bei Schanz a. a. O. S. 297 ff.

Digitized by Google

Dieses Verfahren hat allerdings darum besondere Schwierigkeiten, weil mehr noch als die Theorie gerade die Praxis Uneinheitlichkeiten in weitestem Maß aufweist[1]. So sieht z. B. als außerordentliche Einnahmen und Ausgaben Düsseldorf nur solche aus Anleihen an; Breslau lediglich den Überschuß der Einnahmen bezw. der Ausgaben des Vorjahres; Halle a. S. diejenigen „außerhalb des Haushaltsplanes[2]; Königsberg „alle auf die Mittel der laufenden Jahresverwaltung zu verweisenden, einmaligen außerordentlichen Einnahmen und Ausgaben", worunter also insbesondere auch die anderorts aus der Etatsposition „zur Verfügung der Stadtverordnetenversammlung" oder ähnlichen Positionen gedeckten Ausgaben fallen[3]. Nach der badischen Gemeinderechnungsanweisung[4] entsprechen dem Extraordinarium die nichtlaufenden Einnahmen und Ausgaben, d. h. diejenigen aus früheren Jahren und auf das Grundstücksvermögen (auch Schuldentilgungen); nach der sachsenmeiningenschen nur die im Haushaltsvoranschlage nicht vorgesehenen[5]. Wie die elsaß-lothringische Rechnungsanweisung den Begriff erläutert, wurde oben[6] gezeigt; dem zum Teile verwandt sind die, von den verschiedenen neueren, der Finanzverwaltungspraxis entstammenden Rechnungsanleitungen versuchten Begriffsbestimmungen. So bezeichnet Constantini[7] als „in der Regel" zu den außerordentlichen Ausgaben gehörend zurückgezahlte Schulden, ausgeliehene Aktivkapitalien, Ausgaben für Grunderwerb, Aufwände für den Bau von Straßen, Brücken, Kanälen, Gebäuden, Betrieben, endlich auch Ausgaben für einmalige bedeutende Kulturzwecke oder zur Beseitigung außerordentlicher, durch Naturereignisse, Explosion, Aufruhr, Krieg usw. herbeigeführter Schäden; zu den außerordentlichen Einnahmen dagegen aufgenommene Schulden, zurückgezahlte Aktienkapitalien, Erlös für veräußerten Gemeindegrundbesitz, Erlös aus verkauften Baumaterialien, Einnahmen von Ablösungskapitalien für abgelöste Grundrechte und Berechtigungen, sowie von Stiftungskapitalien (!) und von Rechnungsüberschüssen des letzten Jahres. Machowicz[8] stellt die Art der Deckung in den

[1] Vgl. von Kaufmann, a. a. O., I. Bd., S. 225 ff.

[2] von Duncker, a. a. O. S. 9, 14, 15.

[3] Körte, Denkschrift betreffend die Umgestaltung des Etats- und Rechnungswesens der Stadt Königsberg (als Manuskript gedruckt 1907), S. 13 und 14 (auch S. 5).

[4] Vgl. S. 53 dieser Arbeit.

[5] Vgl. S. 68 dieser Arbeit.

[6] S. 74 dieser Arbeit.

[7] a. a. O. S. 25.

[8] a. a. O. S. 5.

Digitized by Google

Vordergrund, indem er der außerordentlichen Verwaltung diejenigen nicht regelmäßigen Einnahmen zuweist, die dem Bestande des städtischen Grund- und Kapitalvermögens, dem Aktivbestande von Anleihen, dem Reservefonds der Sparkasse und dem Stiftungskapital entnommen werden, sowie Ersatzleistungen Dritter oder Beiträge zu Ausgaben und Aufwendungen, deren Deckung dem städtischen Grund- und Kapitalvermögen oder Anleihen entnommen wird; ferner diejenigen nicht regelmäßigen Ausgaben, für welche Deckung aus dem städtischen Vermögen, aus Anleihen oder aus anderen außerordentlichen Einnahmen (Sammelfonds, Reservefonds, Stiftungskapital, Straßenbaubeiträge, Ersatzleistungen Dritter für Bauten usw.) vorhanden ist. Eigenartig wegen der darin gezogenen Größengrenze ist Kramers[1] Vorschlag, der von den Einnahmen alle diejenigen ins Extraordinarium verweisen will, welche aus der Vermögenssubstanz oder aus Anleihen herrühren; von den Ausgaben ferner diejenigen einmaligen Ausgaben, welche den Betrag von 3000 Mk. überschreiten und eine Erweiterung der kommunalen Einrichtungen und eine Vermehrung des städtischen Grundbesitzes bezwecken. Schoplick[2] sieht u. a. konkretisierte Reste, ferner Bestand und Fehlbetrag des Vorjahres als extraordinär an[3]; von Duncker[4] schließlich nimmt für die Zugehörigkeit zum Extraordinarium das Kriterium des vorübergehenden Bedürfnisses an, mit wohl der schwächsten Begründung.

Jedenfalls ergibt sich aus dem vorstehenden: So viel Anführungen, so viel Verschiedenheiten!

Wenn die Leitsätze der IV. Konferenz des Verbandes Deutscher Städtestatistiker[5] demgegenüber den Begriff der außerordentlichen Einnahmen und Ausgaben für die Gemeinden des Deutschen Reichs übereinstimmend so definieren wollten, daß unter ihnen diejenigen zu verstehen seien, „die nicht regelmäßig alljährlich sich wiederholen, also ihrer Wirkung und Natur nach nicht ausschließlich dem behandelten Rechnungsjahr angehören", so gewährleistet diese Definition als Grundlage einer Erhebungsvorschrift keineswegs vergleichbare Ergebnisse, da die Ansichten über den Begriff der „Regelmäßigkeit" bei den einzelnen Kommunalverwaltungen weitestgehend verschieden sind. Der richtigste und auch in dem als Anlage abgedruckten Fragebogen

[1] a. a. O. S. 31 und 32.

[2] a. a. O. S. 4.

[3] Zu letzterem vgl. auch Berliner Statistik, Heft 4, S. 11 und den dort zitierten Artikel 70, Absatz 3 der Reichsverfassung, dem eine gleiche Auffassung zugrunde liegt.

[4] a. a. O. S. 14.

[5] Hasse, a. a. O. S. 23.

Digitized by Google

eingeschlagene Weg[1] kann, so lange nicht eine mehrjährige Praxis einer umfassenden deutschen Gemeindehaushaltsstatistik andere Wege zu weisen vermag, doch nur der sein, grundsätzlich, wie soeben schon befürwortet, von einer bindenden Erhebungsvorschrift über die Scheidung von „ordentlich" und „außerordentlich" in der gemeindlichen Finanzgebarung abzusehen und sich darauf zu beschränken, daß zwar vielleicht zwecks vorsichtiger Anbahnung einer gewissen Einheitlichkeit einige Einnahme- und Ausgabegruppen, die einerseits leicht ausscheidbar und anderseits den Begriff des „Außerordentlichen" omnium consensu. oder doch wenigstens nach dem Urteile der überwiegenden Mehrheit der finanzwissenschaftlichen Theoretiker wie der Kommunalfinanzpraktiker an sich tragen, als solche herausgehoben, bei der Erhebung selbst im übrigen diejenigen Einnahmen und Ausgaben als außerordentliche bezeichnet werden, welche die einzelnen Verwaltungen selbst als solche ansehen. Auf Grund des so eingehenden Materials wird es wohl mit der Zeit möglich werden, eine für die Gemeindehaushaltsstatistik auch praktisch brauchbare Begriffsbestimmung des ordentlichen Rechnungs-Ist einerseits, des außerordentlichen anderseits zu gewinnen.

Bei der erwähnten Heraushebung einzelner Einnahme- und Ausgabegruppen von vornherein aber dürfte man den Ansichten der Finanzwissenschaft wie dem Brauche der Praxis, namentlich auch in einigen der kleineren Bundesstaaten mit behördlicher Reglementierung des Gemeinderechnungswesens, am nächsten kommen, wenn man als außerordentliche Einnahmen und Ausgaben für die statistische Einreihung bindend solche bezeichnet, die eine Vermehrung oder Verminderung des Gemeindevermögens unmittelbar nach sich ziehen. Unter diese Einnahmen gehören diejenigen aus Veräußerung von Gemeindevermögen, insbesondere von Grundbesitz und durch Kapitalentnahme aus Fonds und Rücklagen des Stadthaushalts, ferner aus im Laufe des betreffenden Rechnungsjahres flüssig gemachten Teilen der städtischen Anleihen oder sonstigen Schuldaufnahmen. Das Gegenstück dazu als zwar in mancher Hinsicht verwandte aber doch nicht außerordentliche, also, selbst wenn von einzelnen Gemeinden bei der Erhebung im Extraordinarium angeführt, bei der Verarbeitung anders zu behandelnde Einnahmen bilden die Erträgnisse aus Fonds und Rücklagen, ferner rückgezahlte Kapitalien und Vorschüsse[2],

[1] Vgl. auch Berliner Statistik, Heft 4, S. 10, und Finanzstatistik der preußischen Landkreise für das Rechnungsjahr 1903, I (Preußische Statistik, Bd. 205), Berlin 1908, S. XXVII.

[2] Anders freilich von Duncker, a. a. O. S. 21.

Digitized by Google

welch letztere am besten überhaupt nicht, weder als Einnahmen noch vor- bzw. nachher als Ausgaben zu buchen wären, und schließlich Einnahmen, die zum Aufgehen im Gemeindehaushaltsetat, d. h. zur Verausgabung gar nicht berufen sind, wie z. B neue Stiftungen, die in ihrem Kapitale nicht angegriffen werden dürfen.

Unter den Ausgaben kämen für die Statistik als eiserner Bestand des Extraordinariums die Ausgaben für Neubauten im Hoch- und Tiefbau, also einschließlich Bauanlagen für Straßen, Brücken, Promenaden u. dgl. in Betracht, wobei den Neubauten größere Umbauten (die Scheidung zwischen großen und kleinen Umbauten ist freilich in praxi sehr schwierig und macht die Anwendung eines schematischen Kriteriums unerläßlich) gleichzustellen sind, ferner die Ausgaben für Neuanschaffung von Inventarien und Maschinen, für gemeindlichen Grunderwerb (außer für Fluchtlinienzwecke), für außerordentliche Tilgung der Schulden und für Kapitalansammlungen, wie Verstärkung der Reservefonds, zinsbare Anlegung von Überschüssen usw. Voraussetzung all dieser Ausscheidungen aber ist Kongruenz bei Einnahmen und Ausgaben; ist eine Einnahme „außerordentlich", muß es auch die entsprechende Ausgabe sein.

Mit Rücksicht hierauf ist das in der Idee, wie schon bemerkt, sehr glückliche Verfahren der in Anlage I abgedruckten Erhebungsvorschriften im einzelnen nicht einwandfrei, indem nämlich auch außerplanmäßige Schuldentilgungen sowie neben den rechtmäßig zum Ordinarium gehörenden ordentlichen Abschreibungen auch außerordentliche und Rücklagen ausdrücklich als ordentliche Ausgaben bezeichnet werden[1], während beim städtischen Grundbesitze die Veräußerungseinnahmen zwar als außerordentlich in jedem Fall angesehen, hinsichtlich der Erwerbsausgaben aber den die Erhebungsformulare ausfüllenden Verwaltungen die Hände frei gelassen werden. Allerdings ist es wohl möglich, daß in dieser letzteren Beziehung noch im Laufe der Verarbeitung eine Norm gefunden wird; der Grund aber für jene Stellungnahme zur außerplanmäßigen Schuldentilgung und zu den Rücklagen mag in der praktischen Schwierigkeit ihrer Scheidung vom planmäßigen Schuldendienste bezw. von den ordentlichen Abschreibungen zu suchen sein[2].

II. Ist die Scheidung in Ordinarium und Extraordinarium durchgeführt, so ergibt sich die **weitere Gliederung der Einnahmen und Ausgaben** ohne weiteres.

[1] Vgl. hierzu Schoplick, a. a. O. S. 3 unten und 4 mit einer Auffassung, die sich im wesentlichen mit der in der vorliegenden Arbeit vorgetragenen deckt.

[2] Vgl. Hatschek, a. a. O. S. 336.

Digitized by Google

Die ordentlichen Einnahmen der Gemeinden sind eigene Einnahmen oder Zuschüsse[1]. Letztere haben wiederum finanzpolitisch sehr verschiedene Bedeutung, je nachdem sie vom Staate, von anderen öffentlichen Korporationen (insbesondere übergeordneten Kommunalwirtschaften) oder von Stiftungen mit eigener Rechtspersönlichkeit geleistet werden. Die eigenen Einnahmen der Gemeinde dagegen scheiden sich zunächst in privatwirtschaftliche und öffentlich-rechtliche (gemeinwirtschaftliche); jene gliedern sich weiter je nachdem sie Grundeigentum, Geldkapitalnutzung oder gewerblichen Unternehmungen entstammen; diese in 1. Gebühren und Beiträge, und 2. Steuern, ohne daß freilich, wie sich auch aus den beiden die Gemeindegebühren behandelnden Abschnitten des Statistischen Jahrbuchs Deutscher Städte[2] deutlich ergibt, praktisch und in für die verschiedenen Staaten übereinstimmender Weise der Begriff der Gebühren insbesondere sich scharf von mancherlei Einnahmen privatwirtschaftlicher Art scheiden ließe. Inwieweit z. B. das Wassergeld, das Straßenbahnfahrgeld, auch die Entschädigung für Gas- und Elektrizitätsinstallationen u. dgl. Gebührencharakter haben oder nicht, ist strittig[3] und wird im Rahmen der Gemeindehaushaltsstatistik nur schwer und nur an der Hand spezialisierender Betrachtung derartiger Einnahmen in verschiedenen Verwaltungszweigen entschieden werden können.

Vielgestaltiger als die Einnahmen sind die ordentlichen Ausgaben der Gemeinden, aber doch mehr nach ihren Zwecken, als nach ihrem inneren Wesen auseinandergehend. Immerhin wird man gewisse Ausgaben — „durchlaufende Kategorien" nach Wagners[4] treffendem Ausdrucke — herausheben können, die nicht bestimmten Verwaltungszweigen eigentümlich sind, sondern sich mehr oder weniger in allen oder vielen Verwaltungszweigen finden und die darum finanzwissenschaftlich wie finanzpolitisch besondere Beachtung verdienen. Dazu gehören in erster Linie die persönlichen Ausgaben, die eine pièce de résistance in jedem gemeindlichen Verwaltungszweig ausmachen und unter

[1] Nach der Terminologie von Reitzensteins (a. a. O. S. 61). — Vgl. zum folgenden die in den zitierten Werken von Reitzensteins, von Ehebergs und von Kaufmanns angewandten Einteilungsprinzipien der gemeindlichen Einnahmen und Ausgaben passim.

[2] VIII. Jahrgang, S. 205 ff., XIII. Jahrgang, S. 378 ff.

[3] Vgl. Wagner, a. a. O. S. 104 und 109 f., wo als Beispiele der Mischung von Gebühren- und privatwirtschaftlichem Charakter die Einnahmen aus Straßenbahnen, Kreditanstalten, Gasanstalten, Wasserwerken, Markthallen, Abfuhreinrichtungen bezeichnet werden. — Ferner und besonders vgl. von Kaufmann, a. a. O., II. Bd., S. 49 ff. und S. 80 ff.

[4] a. a. O. S. 231.

Digitized by Google

denen die reinen Gehalts-, Lohn-, Pensions- und Versicherungsausgaben zu verstehen sind; ferner Mieten und Pächte; weiter Unterhaltung der Baulichkeiten und des Inventars; Schuldendienst; schließlich Abschreibungen; der darnach verbleibende Rest des Ordinariums findet genügende Charakterisierung durch seine Aufteilung auf die verschiedenen Verwaltungszweige (§ 24) schlechthin.

III. Aus dem unter I und II Ausgeführten ergibt sich folgende **statistische Gliederung der Gemeindeeinnahmen und Gemeindeausgaben nach ihrer Art**[1], wobei wie hinsichtlich der Spezialisierung nach Verwaltungszweigen es streng genommen selbstverständlich, aber doch entgegen anders gerichteten Vorschlägen und Anschauungen besonders zu betonen ist, daß die Einnahmen und Ausgaben aus der Restverwaltung auch hier in genau gleicher Weise wie die übrigen Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben des Beobachtungsjahres zu behandeln, also auf die einzelnen Spalten sachgemäß aufzuteilen sind.

Einnahmen.

I. Ordinarium.

1. Zuschüsse:
   a) Vom Staate,
   b) von andern öffentlichen Körperschaften,
   c) von Stiftungen mit eigener Rechtspersönlichkeit.
2. Privatwirtschaftliche Einnahmen:
   a) Aus dem Grundbesitze,
   b) aus Geldkapitalien,
   c) aus gewerblichen Unternehmungen.

Ausgaben.

I. Ordinarium.

1. Persönliche Ausgaben.
2. Mieten und Pächte.
3. Laufende Unterhaltung der Baulichkeiten und des Inventars.
4. Ordentlicher Schuldendienst.
5. Ordentliche Abschreibungen.
6. Sonstiges.

[1] Vgl. Anlage I (sowohl Schema, als auch die Bemerkungen zu den Spalten des Tabellenkopfes). — Wesentlich andere „Ordnungsprinzipien für die Einnahmen und Ausgaben der Gemeindewirtschaften" hat jüngst Quensel im Finanzarchiv, 26. Jahrg., I. Bd., S. 108 ff., aufgestellt; jedoch sind sie für die Kommunalstatistik kaum fruchtbar zu machen. — Vgl. auch Protokoll der VIII. Konferenz Deutscher Städtestatistiker, Lübeck 1898, S. 34.

Digitized by Google

Einnahmen.	Ausgaben.
I. Ordinarium.	**I. Ordinarium.**
3. Gemeinwirtschaftliche Einnahmen:	
a) Aus Gebühren und Beiträgen,	
b) aus Gemeindesteuern.	
4. Sonstiges (Im wesentlichen nur Kontrollspalte.)	
II. Extraordinarium.	**II. Extraordinarium.**
1. Aus Veräußerungen.	1. a) Grunderwerb.
2. Aus Rücklageentnahmen.	b) Neubauten und Neuanschaffungen.
3. Aus Anleihen und anderen Schulden.	2. Rücklagen und außerordentliche Abschreibungen.
4. Sonstiges.	3. Außerplanmäßige Schuldentilgung.
	4. Sonstiges.

§ 24. Spezialisierung der Einnahmen und Ausgaben nach Verwaltungszweigen.

Würde die Gemeindehaushaltsstatistik die Spezialisierung der Einnahmen und Ausgaben lediglich nach deren Art vornehmen, so würde dies insofern allerdings die Einnahme- und Ausgabegebarung der Gemeinden charakterisieren, als erhellt, welch gearteten Aufwand die Gemeindeverwaltung fordert und aus welchen Quellen der hieraus sich ergebende Bedarf gedeckt wird; unbeantwortet aber bliebe die Frage nach den Einflüssen, von denen Umfang und Art des Aufwandes wie der Bedarfsdeckung bedingt wird.

Gerade diese Einflüsse klar zu legen, ist wohl die vornehmste Aufgabe der wissenschaftlichen Durchforschung der gemeindlichen Finanzwirtschaft; wäre also die Gemeindehaushaltsstatistik nicht in der Lage, zur Erreichung dieses Zieles beizutragen, so würde sie gerade in Ansehung ihrer wissenschaftlich wichtigsten Aufgabe versagen.

Umfang und Art des Aufwands der gemeindlichen Verwaltung hängt von dreierlei ab: 1. von dem Ausmaße der gemeindlichen Aufgaben; 2. von der Intensität ihrer Erfüllung und 3. von den finanzpolitischen Grundsätzen, die in der einzelnen Gemeindeverwaltung Beachtung und Durch-

Digitized by Google

führung finden. Schon in den Leitsätzen der IV. Konferenz der Städtestatistiker[1] wurde ausgesprochen: „Es ist darauf hinzuarbeiten, daß die Finanzstatistik der Gemeinden die Wirkung jeder dieser drei Ursachen erkennen läßt." Eine Erfüllung dieser Forderung ist allein möglich vermittels einer Aufteilung der nach ihrer Art bereits geschiedenen Einnahmen und Ausgaben auf die einzelnen Verwaltungszweige; je detaillierter diese Aufteilung erfolgen kann, ohne den Vergleichswert des Materials zu gefährden, um so näher wird die Gemeindehaushaltsstatistik ihrem Ziele kommen. Der Wert solcher Spezialisierung liegt dabei nicht so sehr in der Charakterisierung der einzelnen Verwaltungszweige — hier muß, um allen Feinheiten gerecht zu werden, die Spezialstatistik eingreifen —, sondern in erster Linie eben in der Herausarbeitung eines Gesamtbildes der Gemeindewirtschaften in ihren charakteristischen Zügen. Freilich ist es auch hierbei unbedingt notwendig, daß die Spezialisierung nach Verwaltungszweigen nicht nur bei den Ausgaben, sondern auch bei den Einnahmen stattfindet — eine Forderung, die bei fast allen bisherigen Versuchen vergleichender Gemeindefinanzstatistik unerfüllt geblieben ist, indem man sich meist damit begnügt hat, die Einnahmen allein nach ihrer Art, die Ausgaben allein nach ihrem Verwendungszwecke zu scheiden. Bei solchem Verfahren versiegt eine für die vergleichende Gemeindehaushaltsstatistik besonders wertvolle Quelle vollständig, nämlich die Möglichkeit, die Bedeutung der einzelnen Verwaltungszweige nicht nur für den Umfang, sondern auch für die Art der Bedarfsdeckung zu erkennen, und damit entfällt eine für die Theorie wie für die Praxis der kommunalen Finanzwirtschaft gleich wichtige Erkenntnis. Will man diese aber vermitteln, so ist als eine selbstverständliche Folge des schon im vorstehenden mehrfach betonten Prinzips der Kongruenz im Schema der Einnahmen einer-, der Ausgaben anderseits jedenfalls nachdrücklich die gleichmäßige Aufteilung auf beiden Seiten zu fordern[2].

I. Bei der Suche nach dem zweckmäßigen Schema dieser Aufteilung des Gemeindehaushalts in Verwaltungszweige muß man nicht weniger entschieden als bei der Scheidung nach der Art der Einnahmen und Ausgaben sich von den Formen der einzelnen Finanzdarstellungen frei machen; lehrt doch ein auch nur oberflächlicher Blick auf die Gliederung mehrerer

[1] Hasse a. a. O.

[2] Eine grundsätzlich gleiche Auffassung vertritt für die Einteilung der Gemeindeetats mit besonderem Nachdrucke Constantini, a. a. O. S. 35 f. — Vgl. auch von Eheberg, a. a. O. S. 428 f.

Digitized by Google

Gemeindeetats die Fülle der obwaltenden Verschiedenheiten[1]. Unabhängig von ihnen und doch sie ständig berücksichtigend, kommt es darauf an, ein Schema zu suchen, das die gemeindlichen Aufgaben in möglichster Detaillierung darstellt und gleichzeitig in möglichster Klarheit der Disposition wie der begrifflichen Abgrenzungen so spezialisiert, daß es den befragten Gemeinden möglich und zweifellos wird, trotz aller Unterschiedlichkeiten der gemeindlichen Verfassung und Finanzpraxis in den einzelnen Reichsteilen und in den einzelnen wirtschaftlich verschieden gearteten Gemeinden analoge Eintragungen, soweit überhaupt erreichbar, in die Erhebungsformulare zu machen.

Hält man nun unter Beachtung dessen nach grundlegenden Einteilungsprinzipien Umschau, so liegt es am nächsten, zunächst der grundsätzlichen Scheidung in der Finanzwissenschaft entsprechend auch finanzstatistisch die Ausgaben und Einnahmen zu trennen, je nachdem es sich um die Erreichung 1. obligatorischer und 2. fakultativer Ziele handelt. So oft man aber diese Scheidung versucht hat, so oft hat es sich auch erwiesen, daß, wo noch nicht einmal die Theorie dazu in der Lage ist, in praxi es geradezu unmöglich ist, zwischen Einnahmen und Ausgaben zur Erfüllung der den Gemeinden einerseits obligatorisch, anderseits fakultativ übertragenen Aufgabe eine feste Grenze zu ziehen; beides fließt, und zwar in um so höherem Grad als es sich um höher entwickelte Gemeinwesen handelt, so in- und durcheinander[2], daß ein Versuch, von dieser Seite her statistische Prinzipien zu gewinnen, nur zu Unsicherheit und Verwirrung führen könnte[3].

II. Nach Ablehnung dieses ersten Einteilungsprinzips ist das in der Finanzwissenschaft an zweiter Stelle gebräuchliche in Betracht zu ziehen: Eine Scheidung des Kommunalbedarfs und seiner Deckung, je nachdem die

[1] Vgl. von Duncker, a. a. O. S. 9 ff.

[2] Vgl. Wagner, a. a. O. S. 98 ff. und namentlich 100. — von Kaufmann, a. a. O., I. Bd., S. 177 ff. — von Eheberg, a. a. O. S. 518. — Wenn es an letztzitierter Stelle zutreffend heißt: „Unter den obligatorisch kommunalen Zwecken werden solche verstanden, welche jede auf der Höhe ihrer Aufgaben stehende Gemeinde (vom Verf. gesperrt) durchzuführen hat und deren Durchführung eventuell vom Staate erzwungen wird", so ergibt schon die Frage, was „auf der Höhe ihrer Aufgaben stehend" in jedem Fall ist, die Unmöglichkeit einer für statistische Zwecke brauchbaren Scheidung.

[3] Kollmann (a. a. O. S. 76) lehnt die Scheidung in pflichtmäßige und aus der freien Entschließung der Gemeinden hervorgegangene Aufgaben für statistische Zwecke aus einem Grund ab, der für die deutsche Gemeinde schlechthin und heute jedenfalls nicht zutrifft: er tut es nämlich, „weil die fakultativen Anforderungen überall, und namentlich bei der großen Mehrzahl aller Kommunalverbände, den kleinen Landstädten und Landgemeinden, einen bescheidenen Teil auszumachen pflegen".

Digitized by Google

Erhaltung der kommunalen Körperschaften, ihrer politischen und administrativen Stellung im allgemeinen in Frage steht oder aber die Erfüllung besonderer, einzelner Verwaltungsaufgaben. Dieses Einteilungsprinzip findet auch in den Etats und Rechnungen der meisten Gemeinden selbst mehr oder weniger Nachachtung. Die erste Gruppe bilden dabei Einnahmen und Ausgaben der „Haupt- (Zentral-, Allgemeinen) Verwaltung"; die zweite diejenigen aller übrigen Verwaltungszweige, welche letzteren sich finanzwissenschaftlich und finanzpolitisch weiter darnach trennen, ob die Gemeinde dabei „verwaltet" oder „Gewerbe treibt", d. h. ob die Aufwendungen um ihrer selbst wegen oder ob sie ganz bezw. vorwiegend wegen des zu erwartenden finanziellen Ertrags erstrebt werden, mit anderen Worten ob sie administrativen oder Erwerbsaufwand darstellen[1].

Nach dieser Scheidung stehen sich Hauptverwaltung und Spezialverwaltung, Kämmereiverwaltung und Betriebsverwaltung gegenüber in je zwei Gruppen, zwischen denen zwar ebenfalls die Grenzen fließen, die aber — darin beruht der große Vorzug dieses Aufteilungsprinzips gegenüber dem unter I behandelten — für die Zwecke der Statistik doch ausreichend scharf fixiert werden können. Daß diese Fixierung vom Brauche der meisten Gemeinden mehr oder weniger abweicht[2], ist selbstverständlich, da es sich auf der einen Seite um vielerlei Methoden handelt, auf der andern nur um eine einzige handeln kann.

III. Schon in den vorstehenden Ausführungen kam, wenn auch noch versteckt, ein Gesichtspunkt zum Ausdruck, der noch als Ordnungsprinzip für die nun zu erfolgende Einteilung der einzelnen Verwaltungszweige gemäß den unter II bereits angenommenen Scheidungen gelten soll: Die Tatsache, in wessen Interesse diese oder jene Verwaltungstätigkeit sich vollzieht[3].

Legt man dieses Kriterium zugrunde, so ist unschwer zu erkennen, daß innerhalb der „Hauptverwaltung" gewisse Verwaltungszweige einen wesentlich

[1] Vgl. von Reitzenstein, a. a. O. S. 60.

[2] Der vielfach und im Hinblick auf die Behandlung der durchlaufenden Posten auch in dieser Arbeit (oben S. 147, Anm. 1) als Muster angeführte Haushaltsplan der Stadt Frankfurt a. M. sieht z. B. als „Allgemeine Verwaltung" die gesamte Finanzwirtschaft an, „soweit sie die Stadt als einen Verwaltungskörper mit ihren eigentlichen im Laufe des Etatsjahres zu erledigenden Aufgaben" im Auge hat, und rechnet dazu außer der „Hauptverwaltung" auch Gewerbe- und Verkehrswesen, Bauwesen, Armenwesen, Schulverwaltung usw., also Zweige, die nach der oben im Texte getroffenen Scheidung als Spezialverwaltungen der Kämmereiverwaltung zu bezeichnen wären (vgl. Oppe, a. a. O. S. 64).

[3] Vgl. hier und zum folgenden Hatschek, a. a. O. S. 414 f.

Digitized by Google

von den übrigen verschiedenen Charakter einnehmen, indem bei ihnen allgemeine Zwecke in Frage stehen, die eigentlich dem Staate zufallen, durch das Gesetz aber den Städten zugewiesen sind, weil bei ihnen die Rücksichtnahme auf örtliche Interessen und Hilfsmittel besonders geboten erscheint[1]. Zu diesen „speziell überwiesenen obligatorischen Aufgaben", wie sie Wagner nennt[2], gehören die durch Reichsgesetz[3] den Gemeinden auferlegten Aufwendungen für das Zivilstandswesen, die Reichstagswahlen, die Militärverwaltung (Quartier- und Verpflegungsleistung, Gestellung von Vorspann, Unterstützung von Familien zu Friedensübungen eingezogener Reservisten und Landwehrleute, die Führung von Rekrutierungs-, Stamm- und Landsturmrollen), für die Gewerbe- und Kaufmannsgerichte, sowie die Reichsversicherung, ferner als staatliche Ausgaben κατ' ἐξοχήν die Abgaben der Gemeinden an höhere Kommunalverbände (z. B. Provinzialabgaben in Preußen). Im übrigen aber ist die Fixierung derartiger Aufgaben Sache des Landesrechtes und darum in den Staaten verschieden[4]. Eine Gemeindefinanzstatistik, die sich über ganz Deutschland erstreckt, wird sich dem fügen müssen und Materien, die z. B. in Preußen unter diese staatlichen Zwecke gehören, nicht etwa nun auch für die Gemeinden aller anderen Teile des Reichs im Widerspruche zur Wirklichkeit als „staatlich" statutieren oder wohl gar die ihrem materiellen Inhalte nach gleiche Aufwendung hier unter diesem, dort unter jenem Kapitel unterbringen dürfen. Dazu kommt, daß gerade hinsichtlich dieser Gruppe von „staatlichen Aufgaben" die Scheidung der Kosten von denen für kommunale Zwecke oft den größten Schwierigkeiten begegnet, ja vielfach im Rahmen einer Finanzstatistik unmöglich erscheint; es sei z. B. an die Aufwendungen für Polizeiwesen oder für Erhebung der Staatssteuern erinnert, die darum aus Zweckmäßigkeitsgründen besser an anderer Stelle, gemeinsam mit den entsprechenden reinkommunalen Ausgaben, erscheinen; aus gleichen Gründen empfiehlt es sich noch zwei weitere Kapitel aus der Gruppe „Für staatliche Zwecke" auszuscheiden: die Ausgaben für Statistik und für Wahlen sowie die ihnen entsprechenden Einnahmen. Sie finden zweckmäßigerweise unter den übrigen Zweigen der „Hauptverwaltung" ihre Stelle.

[1] von Duncker, a. a. O. S. 11 (auch von Eheberg, a. a. O. S. 518).

[2] a. a. O. S. 98.

[3] Es kommen in Betracht Reichsgesetze vom 6. Februar 1875, vom 31. Mai 1869, vom 2. Mai 1874 und 24. Mai 1898, vom 10. Mai 1892, die Wehrordnung vom 22. November 1888, ferner Reichsgesetze vom 29. Juli 1890 und 30. Juni 1901, vom 6. Juli 1904, ferner die einschlägigen Vorschriften der Reichsversicherungsgesetze vom 22. Juni 1889, vom 15. Juli 1883 bzw. 10. April 1892 und vom 17. Juli 1887.

[4] Vgl. von Eheberg, a. a. O. S. 518.

Digitized by Google

Diese „übrigen Zweige" der „Hauptverwaltung" sind, von geringen Abweichungen, die, wie schon deutlich geworden, der praktischen Durchführungsmöglichkeit konzediert werden müssen, diejenigen, die den Bedürfnissen der Bürgerschaft nur mittelbar, unmittelbar aber der Verwaltung selbst dienen. Hierzu gehören die Aufwendungen für die Allgemeine Verwaltung, ferner die Verwaltung des Grund- und Kapitalvermögens, soweit es nicht zu Sonderzwecken dient, und schließlich die Steuerverwaltung. Alle diese Positionen gehören, unbekümmert um das meist andere Verfahren der Etats, zusammen und sollen darum auch in der Statistik zusammengefaßt werden. Freilich ist dabei, infolge der in § 23 gegebenen Vorschriften über die gleichzeitig vorzunehmende Scheidung der Einnahmen und Ausgaben nach Arten, die hiernach selbstverständliche Einschränkung zu machen, daß die Kosten der Verwaltung, der Schuldendienst [1], die Vermögenseinnahmen, die Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen grundsätzlich und soweit möglich nach ihrer sachlichen Zugehörigkeit aufzuteilen sind, also nur mit ihren unaufteilbaren Resten bei der Hauptverwaltung zu erscheinen haben[2].

Die dem unmittelbaren Interesse der Gemeindebürger dienenden administrativen Verwaltungszweige lassen sich nach der Richtung dieses Interesses in vier Gruppen scheiden, je nachdem es sich bei ihnen um persönliche Sicherheit, um das physische, das geistige oder um das wirtschaftliche Wohl der Einwohnerschaft handelt. In diesen Hauptgesichtspunkten erschöpfen sich alle administrativen Verwaltungszweige, deren jeder sich unter eines der entsprechenden Kapitel unterbringen läßt. Wie im einzelnen Fall am zutreffendsten, ist freilich oft nicht ohne weiteres entschieden; mit Rücksicht auf die nach dieser Richtung besonders erheblichen Verschiedenheiten der einzelnen gemeindlichen Etats und Rechnungen muß die Gemeindefinanzstatistik auch hier die Grenzen möglichst scharf bestimmen, um eine

[1] Über die Bedeutung des einheitlichen Verfahrens gerade hinsichtlich des Schuldendienstes macht Oppe, zwar von abweichendem Standpunkte, aber doch im letzten Sinne zutreffend Bemerkungen (a. a. O. S. 68).

[2] Abweichungen aus Zweckmäßigkeitsgründen finden sich in den „Bemerkungen und Erläuterungen" des im Anhang I abgedruckten Fragebogens, der überhaupt von dem im Texte Vorgetragenen mannigfach, freilich nicht in den prinzipiellen Grundlagen abweicht! — Daß das Aufkommen an Steuern danach in einer Summe erscheint, wenn auch ihre Erträge bestimmten Einzelverwaltungen überwiesen sind, entspricht der auch oben vertretenen Anschauung, weil diese „Zuweisungen" nicht im Wesen der Steuern selbst begründet und in den einzelnen Staaten sehr verschieden geregelt sind. Gebühren und Beiträge dagegen scheiden sich in die verschiedenen Verwaltungszweige, da ihr Ursprung in diesen selbst beruht.

Digitized by Google

analoge Gruppierung seitens der einzelnen Städte innerhalb der gleichen Erhebung zu gewährleisten. Da aber die Aufstellung von Definitionen zu diesem Zwecke hier ebenso theoretisch schwierig wie praktisch unfruchtbar wäre — denn die Anwendung auch der besten Definitionen ließe der Selbstbestimmung noch allzu weiten Raum —, so kann nur eine weitergehende Spezialisierung, durch Scheidung der festgelegten Kapitel in Unterkapitel, in Frage kommen.

Der Weg, auf dem dies geschehen kann, ist aus Anlage I ersichtlich; mutatis mutandis läßt sich darnach auch die Spezialisierung des aus vorstehenden Ausführungen sich nachstehend (S. 164) unter IV ergebenden Schemas ohne Schwierigkeit und zweckmäßig durchführen, wobei natürlich betont werden muß, daß man oft über die Zuweisung dieses oder jenes Verwaltungszweiges zu den einzelnen Kapiteln zweifelhaft sein und vielleicht hie und da kaum vorbehaltlos entscheiden kann[1]. In solchen Fällen ist die Statistik berufen, einerseits mit einer gewissen Willkürlichkeit, aber konsequent Erhebungsbestimmungen zu treffen, im übrigen aber bei der Verarbeitung dafür zu sorgen, daß der Benutzer sich alle möglichen und billigerweise wünschenswerten Kombinationen nach dieser Richtung hin selbst vornehmen kann.

Das Gleiche gilt für die Betriebsverwaltungen, deren Abgrenzung sowohl gegen die Kämmereiverwaltungen als auch untereinander ebenfalls lediglich durch Spezialisierung erfolgen kann, worunter nur die Scheidung in die einzelnen Betriebe selbst verstanden werden kann, da größere Zusammenfassungen — etwa in Zuschuß-, Ausgleichs- und Überschußbetriebe — für eine interlokale Finanzstatistik unmöglich sind, denn sowohl jene Begriffe selbst wie ihre Anwendungen sind schwankend und unsicher[2]. Auf jeden Fall werden in dieser Gruppe lediglich Betriebe in eigener Regie der Gemeinde Berücksichtigung finden dürfen, während Einnahmen und Ausgaben aus von anderer Seite oder nur unter Beteiligung der Gemeinde betriebenen Unternehmungen zur Vermögens- und Schuldenverwaltung gehören, denn wenn auch in hohem Maße sozialpolitisch, so doch in keiner Weise finanzpolitisch und statistisch fixierbar ist ein Unterschied zwischen den Erträgnissen eines Vermögens, das in Staatspapieren und in Industrieaktien und eines solchen, das in Industriewerken selbst arbeitet. Die feineren Differenzierungen nach dieser Richtung hin aufzudecken, muß einer die Totalität des Gemeinde-

[1] So ist es z. B. kaum anders als mit einer gewissen Willkür zu entscheiden, wohin Kanalisation und Abfuhr, Feuerlöschwesen, Gesundheitspolizei zu rechnen sein werden.

[2] Deutlich wird das z. B. bei dem Vergleichsversuche von Duncker a. a. O. S. 12.

Digitized by Google

haushaltes in ihr Bereich ziehenden Statistik versagt und monographischen Spezialuntersuchungen überlassen bleiben.

IV. Nach dem Vorausgesagten ergibt sich in großen Zügen folgende Gruppierung der Verwaltungszweige für die Zwecke der Gemeindehaushaltsstatistik:

A. Administrative Verwaltungen.

I. Hauptverwaltung.
   1. Staatliche Zwecke (außer 2 a, c und d).
   2. Kommunale Zwecke:
      a) Vermögens- und Schulden-, auch Steuerverwaltung,
      b) Allgemeine Verwaltung (soweit sonst nicht aufteilbar),
      c) Wahlen,
      d) Statistik.

II. Spezialverwaltungen.
   1. Für die Sicherheit der Bürger (Wohlfahrts- und Sicherheitspolizei und alle sonst nicht aufteilbaren polizeilichen Anstalten)[1].
   2. Für das physische Leben:
      a) Armenpflege,
      b) Gesundheitswesen.
   3. Für das geistige Leben:
      a) Unterricht und Bildung,
      b) Kultus.
   4. Für das wirtschaftliche Leben:
      a) Soziale Fürsorge (soweit nicht zu 2 und 3 oder B gehörig),
      b) Bauverwaltung in weitestem Sinne[2],
      c) Feuerlöschwesen.

B. Betriebsverwaltungen[3].

[1] Vgl. Anhang I.

[2] Vgl. die Spezialisierung in Anhang I. Zu beachten ist die nach § 28 (S. 154 und 156) vorzunehmende Ausscheidung der Ausgaben für Neubauten, größere Umbauten und baulichen Unterhalt, die auf die einzelnen Verwaltungszweige, um deren Zwecke es sich dabei handelt, zu verteilen sind. — Im Gegensatze dazu die Etatsvorschriften bei Kramer, a. a. O. S. 37.

[3] Vgl. die Spezialisierung in Anhang I. — Zur Begründung der dort vorgesehenen Position B. 14, bei deren Beurteilung nicht zu übersehen ist, daß es sich hier um ein Erhebungs-, nicht um ein Darstellungs- und Publikationsschema handelt, vgl. Berliner Statistik, Heft 4, S. 5. — Hier sei nur vermerkt, daß Sparkassen und Leihämter, Märkte, Markthallen und Eichämter, hinsichtlich deren vielleicht besondere Zweifel obwalten mögen, auch bei von Kaufmann, a. a. O., II. Bd., S. 50 ff., zu den „gewerblichen Unternehmungen" (Betriebsverwaltungen) gerechnet werden.

Digitized by Google

B. Die vergleichende Statistik des Gemeindevermögens.

§ 25. Aufgabe und Allgemeines.

Wenn es auch richtig ist, daß der Begriff des Vermögens schlechthin eine Aktiv- und eine Passivseite hat und es darum wohl zutreffender wäre, statt Vermögensstatistik und Schuldenstatistik die Statistik des Aktivvermögens und die Statistik des Passivvermögens der Gemeinden voneinander zu scheiden, so haben sich doch die beiden erstgenannten Begriffe bereits in solchem Maße Bürgerrecht in der wissenschaftlichen Literatur erworben, daß mit ihnen zu rechnen und hier lediglich zur Verhinderung von Mißverständnissen ausdrücklich festzustellen ist, daß auch im folgenden mit der Statistik des Gemeindevermögens die Statistik des Gemeinde*aktiv*vermögens gemeint ist.

Die *Aufgabe* dieses Teils der Gemeindefinanzstatistik ergibt sich aus ihrem Namen und besteht im Parallelismus zu derjenigen der Gemeindehaushaltsstatistik darin, ein erschöpfendes, der Wirklichkeit entsprechendes und charakteristisches Bild von dem Aktivvermögen der Gemeinden zu vermitteln. Als Finanzstatistik hat sie dabei auszugehen von den *Werten* des Vermögens, wobei nicht ausgeschlossen ist, daß sie zur näheren Charakterisierung einzelner Vermögensteile auch andere Maßstäbe, wie insbesondere Längen- und Flächenmaße[1] heranzieht[2]; eine Erfassung wesentlicher Teile des Gemeindevermögens aber *nur* nach anderen als Wertmaßstäben könnte wohl etwa Gewerbe-, Vieh-, Grundbesitzstatistik, nicht aber Finanzstatistik im eigentlichen Sinne sein.

Die *Bedeutung* der Gemeindevermögensstatistik ist eine doppelte: Erstens bietet sie eine wesentliche Ergänzung zur Gemeindehaushaltsstatistik; ohne sie und eine entsprechende Erfassung des Schuldenwesens ist es unmöglich, einen wirklich zutreffenden Einblick in das Wesen der Einkünfte aus privatwirtschaftlichem Besitze sowie der Ausgaben für den Schuldendienst zu gewinnen; nur mit ihrer Hilfe ist es dem Benutzer der Gemeindehaushaltsstatistik möglich, vollkommen verläßliche Schlüsse über die Bedeutung der außerordentlichen Einnahmen und Ausgaben zu ziehen. Damit ergibt sich gleichzeitig, daß die Vermögensstatistik ein erhebliches Mittel zur Kontrolle

---

[1] Vgl. Übersicht II auf S. 86/87.

[2] Bei Benutzung von Flächenmaßen zur Charakterisierung der Gemeindevermögen ist weitestgehende Spezialisierung zur Vermeidung schwerer Irrtümer eine selbstverständliche, aber keineswegs — auch nicht in den Vermögensnachweisungen der städtischen Verwaltungsberichte — durchweg beachtete Voraussetzung.

Digitized by Google

der inneren Wahrheit wesentlicher Angaben in der Gemeindeeinnahme- und Ausgabestatistik[1] bildet. Zweitens und mit dem Vorstehenden im Zusammenhange bildet die Statistik des Aktivvermögens Korrelat und Ergänzung zur Statistik des Schuldenwesens und ist als solche geradezu unentbehrlich, soll nicht die Schuldenstatistik immerdar Stückwerk und irreführend bleiben. Die Frage des kommunalen Schuldenwesens wird im gegenwärtigen Zuge der Entwicklung fast mit jedem Tag akuter, und immer wieder tauchen in der Literatur Zusammenstellungen über die Schulden der deutschen Städte oder einzelner unter ihnen ohne Berücksichtigung der entgegenstehenden Aktivvermögen mit dem Anspruch auf, einen Maßstab für die finanzielle Lage der betreffenden Gemeinden zu gewähren. Schon vor fast einem halben Jahrhundert aber ist in einer landesstatistischen Veröffentlichung auf das Irrige und Bedenkliche dieses Verfahrens hingewiesen worden; in der ältesten sächsischen Gemeindefinanzstatistik[2] heißt es[3]: „Gerade die nach dem Kopfzahlverhältnis und der absoluten Höhe der Passivkapitalien schuldenreichsten Städte sind solche, bei denen das Vermögen an Immobilien und Kapitalien allein die Schulden mindestens um das Dreifache übersteigt und die noch besonders reich an Grundbesitz sind. Sie sind gerade deshalb am ersten in der Lage gewesen, den gesteigerten Anforderungen der Neuzeit und einer wachsenden Bevölkerung durch Aufnahme von Kapitalien zu helfen." Abgesehen von der notwendigen Detaillierung der Schulden[4], gibt erst die Statistik des Aktivvermögens die Möglichkeit, die Ziffern der Schuldenstatistik einwandfrei zu beurteilen und falsche Schlüsse über die finanzielle Lage der Gemeinden zu verhüten[5]. Allgemein freilich ist dazu anzumerken, daß, selbst wenn das Aktiv- und Passivvermögen einer Gemeinde in durchaus korrekter Weise statistisch erfaßt und einander gegenübergestellt wird, doch das daraus resultierende „Reinvermögen" keineswegs einen völlig zuverlässigen Maßstab für Finanzkraft und Kreditfähigkeit abgibt, denn, abgesehen von der, wie noch darzulegen, notwendigen Charakterisierung der einzelnen Vermögensteile, sind oft die Steuerkraft der Bürger, die allgemeine wirtschaftliche Lage der Einwohnerschaft, ihr Gemeinsinn und ihre Tatkraft, ferner Umstände der

[1] Vgl. Hatschek, Der Haushalt der größten österreichischen Stadtgemeinden, Statistische Monatsschrift, X. Jahrg., Wien 1884, S. 333.

[2] Vgl. S. 44 dieser Arbeit.

[3] Zeitschrift des Kgl. Sächs. Statistischen Bureaus, IX. Jahrgang (1863), S. 15.

[4] Darüber vgl. unten S. 198 dieser Arbeit.

[5] Mit Rücksicht auf all dies ist Wagners geringe Meinung vom Wert einer „Geldwertbestandsrechnung" (a. a. O. S. 333) doch wohl nicht ganz berechtigt.

Digitized by Google

Natur wie günstige Lage des Ortes an Wasserwegen und großen Straßen, das Vorhandensein natürlicher Wasserkräfte, allgemeine Fruchtbarkeit, den Fremdenzug anlockende Schönheit maßgebender für jene beiden Momente, als das Vorhandensein eines größeren oder geringeren Reinvermögens; man wird daher der Ansicht Oppes[1] zustimmen müssen, daß ein abschließendes Urteil über den Finanzzustand einer Gemeinde nur auf Grund einer eingehenden Kenntnis aller einschlägigen Verhältnisse gefällt werden kann[2]. Die Schwierigkeiten aber, die in der Erfüllung dieser Forderung liegen, werden um so geringer, je größer die Zahl der in der statistischen Zusammenstellung einander ergänzenden und in ihren verschiedenen Bedingnissen einander ausgleichenden Gemeinden ist; aus dieser Tatsache ergibt sich für die lokale Gemeindevermögensstatistik die Notwendigkeit eingehendster monographischer Durchforschung des ganzen Gemeinwesens und für die interlokale mit noch mehr Nachdruck als auf anderen Gebieten der Gemeindefinanzstatistik die Forderung, das Individuelle zurücktreten zu lassen vor dem Typischen, den Kreis der zu behandelnden und zusammenzufassenden Gemeinden stets möglich weit zu ziehen[3].

§ 26. Grundlegende Thesen.

Wie dem aber auch sei, aus dem in § 25 eingangs Gesagten ergibt sich der enge organische Zusammenhang, der zwischen Vermögensstatistik einerseits, Haushaltungsstatistik und Schuldenstatistik anderseits besteht, und daraus wiederum resultiert ohne weiteres die Forderung, daß die Vermögensstatistik, will sie auch nur ihre allgemeinsten Aufgaben erfüllen, in der Be-

[1] Zeitschrift des Kgl. Sächs. Statistischen Bureaus, 50. Jahrgang (1904), S. 82.

[2] Gleiche Vorsicht ist auch bei Beurteilung von Vermögensverschiebungen, wie sie in der zeitlichen Folge durch die Statistik erhellen, anzuwenden; vgl. Beiträge zur Statistik der inneren Verwaltung des Großherzogtums Baden, 14. Heft, S. VIII und XI, sowie Zeitschrift des Kgl. Bayerischen Statistischen Landesamtes, Jahrg. 1909, S. 58.

[3] Die gleiche Folgerung ziehen in noch heute allgemein gültiger Weise die in vorstehender Anmerkung 2 zitierten Beiträge, indem es dort auf S. IX heißt: „Solche Verschiedenheiten gleichen sich bei der Zusammenfassung zu großen Zahlen, zu allgemeinen Übersichten annähernd aus, um so mehr, je weiter der umfaßte Kreis ist. Wenn also auch einerseits vor vorschnellen Schlüssen im Detail gewarnt werden darf, so kann anderseits für die allgemeinen Zahlenresultate mit Zuversicht in Anspruch genommen werden, daß sie die vorwiegende Regel bezeichnen, und daß mithin die sich darin darstellende Entwicklung des Ganzen zum Besseren nicht bloß eine scheinbare, sondern auch eine wirkliche ist".

Digitized by Google

grenzung ihrer Objekte der Gemeindehaushaltsstatistik indirekt und der Schuldenstatistik direkt konform sein muß[1][2].

I. Wie die Gemeindehaushaltsstatistik nicht sämtliche Einnahmen und Ausgaben nachweisen soll, die durch die Verwaltung der Gemeinden fließen, sondern lediglich diejenigen, die den Steuerbedarf der Gemeinden und ihr frei verfügbares Vermögen mittelbar oder unmittelbar beeinflussen, so hat auch die Gemeindevermögensstatistik den Begriff des von ihr zu erfassenden Gemeindevermögens zu fixieren und gegen Weiteres abzugrenzen. Und wie die Gemeindehaushaltsstatistik (vgl. insbesondere die Behandlung der „Stiftungen“[3]) nicht die juristische, sondern die wirtschaftliche Zugehörigkeit zur Gemeindefinanzwirtschaft in den Vordergrund stellt, so auch die Gemeindevermögensstatistik. Sie hat nicht nur diejenigen Forderungen und Sachgüter zu berücksichtigen, die im juristischen Sinne Gemeindevermögen sind, der Gemeinde als Rechtssubjekt „zustehen“, sondern auch solche, die zwar zum Gemeindevermögen im eigentlichen Sinne nicht gehören, die Gemeindefinanzwirtschaft aber durch ihre Erträgnisse unmittelbar entlasten. Letzteres trifft für denjenigen Teil der Stiftungen zu, der nur dazu dient, das Vermögen von solchen Einrichtungen und Anstalten herzugeben oder zu verstärken, welche in der Hauptsache aus allgemeinen Gemeindemitteln unterhalten werden, ferner auf solche Stiftungen, die nach wandelndem Bedürfnisse bemessene Zuschüsse von der Stadtgemeinde beziehen. In diesen Fällen sind die wirtschaftlichen Zusammenhänge zwischen Gemeinde und Stiftung

[1] Vgl. zum „Parallelismus“ zwischen der Vermögens- und Schuldennachweisung das oben (S. 48) hinsichtlich der sächsischen Statistik Ausgeführte.

[2] Inwieweit es im einzelnen Fall erwünscht und möglich ist, diese Konformität zwischen Vermögens- und Schuldenstatistik auch auf die Aufteilung der beiderseitigen Wertsummen auf die einzelnen Verwaltungszweige, etwa nach dem auf S. 164 dieser Arbeit gegebenen Schema, auszudehnen, mag dahingestellt bleiben. Persönlich neigt der Verf. zu der Ansicht, daß eine solche Parallelspezialisierung einheitlich für eine größere Zahl von Gemeinden so erheblichen Schwierigkeiten begegnet, daß das zu erwartende Ergebnis in keinem erträglichen Verhältnisse dazu steht; die Hauptschwierigkeit liegt darin, daß Vermögensobjekte die verschiedensten Verwaltungszweige durchwandern können, ohne ihr Wesen zu verändern, während Schulden, solange sie überhaupt vorhanden sind, unwandelbar direkt oder indirekt diejenigen Verwaltungszweige belasten, wofür sie aufgenommen sind. Die Zwecke, die z. B. Freund (Städtische Selbstverwaltung und Verschuldung; Bank-Archiv, V. Jahrg. [1906], S. 187) mit solch konformer Spezialisierung verfolgen will, werden wohl schon erzielt, wenn Vermögen und Schulden in homogener Weise abgegrenzt und in ausreichender Weise im Sinne der folgenden §§ charakterisiert werden, jenes nämlich nach seiner Art, diese nach ihrer Art und ihrer Verwendung.

[3] Vgl. S. 139 f. dieser Arbeit.

Digitized by Google

so enge, daß es einerseits die Finanzkraft der betreffenden Gemeinden schmälern hieße, wollte man derlei Stiftungsvermögen aus der Vermögensstatistik herauslassen, und daß es anderseits oft geradezu unmöglich sein würde, Gemeindevermögen und Stiftungsvermögen scharf voneinander zu trennen; schließlich ist hier in jedem Fall eine aktive Mitwirkung der Gemeinde vorhanden, die den Stiftungen ihren spezifischen Stiftungscharakter zum guten Teile nimmt. Wie darum derlei Stiftungen in der Gemeindehaushaltsstatistik mit ihren vollen Einnahmen und Ausgaben erscheinen[1], so darf folgerichtig eine Nachweisung ihres Vermögens auch in der Gemeindevermögensstatistik nicht fehlen.

Auszuscheiden dagegen sind aus der Gemeindevermögensstatistik alle anderen Stiftungen mit eigener Rechtspersönlichkeit, die zwar zum Teil auch die laufenden Mittel der Gemeindefinanzwirtschaft verstärken, die aber, wie schon[2] oben aufgeführt, zum Gemeindehaushalt und damit auch zum Gemeindevermögen nicht anders sich verhalten wie zuschußleistende andere Körperschaften des öffentlichen Rechtes. Wollte man, wie mehrfach geschehen und vorgeschlagen[3], alle Stiftungen unter städtischer Verwaltung oder Aufsicht zum Gemeindevermögen rechnen, so würden damit Vermögenssummen erstehen, die zum Teil der Gemeindefinanzwirtschaft ganz fern stehen. Es sei z. B. an die Stiftungen für Stipendienzwecke, für Angehörige bestimmter Familien ausschließlich oder doch vorzugsweise erinnert. Trotzdem die einheitliche Einrechnung oder Außeransatzlassung der Stiftungen wesentlich einfacher wäre, so ist es doch zweifellos richtig und, da die gleiche Scheidung ja für Zwecke der Gemeindehaushaltsstatistik erforderlich, auch durchaus ausführbar, die Stiftungen in dargelegter Weise in die Vermögensstatistik teils aufzunehmen, teils nicht. Um jede irrige Deutung der resultierenden Ziffern zu verhüten, würde es sich freilich empfehlen, auch die hiernach zu berücksichtigenden Stiftungsvermögen nicht schlechthin mit dem Gemeindevermögen im engeren Sinne zu vermengen, sondern sie bei Erhebung wie Mitteilung der Ergebnisse gesondert nachzuweisen, selbstverständlich in gleicher Weise spezifiziert wie jenes, entsprechend § 27 der vorliegenden Arbeit.

Aus vorstehendem erhellt ohne weiteres, daß wie die zu zweit behandelte Gruppe der Stiftungen so auch Fonds, die aktiv und passiv völlig unabhängig von der Gemeindewirtschaft sind, die mit ihren Erträgnissen gemeindlichen Zwecken nicht dienen, geschweige denn in ihren Kapitalien für

[1] Vgl. oben S. 140.

[2] Ebenda.

[3] Vgl. z. B. den einschlägigen Fragebogen zum Statistischen Jahrbuch Deutscher Städte, XVII. Jahrg.

Digitized by Google

diese angegriffen werden dürfen — insbesondere also die Reservefonds der städtischen Sparkassen[1] —, ebenfalls keinen Platz in der vergleichenden Vermögensstatistik der Gemeinden zu beanspruchen haben, deren Ergebnisse andernfalls irre führen würde.

Dasselbe gilt für das sog. Gemeindegut, d. h.:

1. Für die öffentlichen Straßen und Plätze, die, solange sie es sind, der Gemeinde weder zur Verfügung stehen noch unmittelbar Erträgnisse bringen[2] und

2. für das Gemeindeglieder-(Bürger-)Vermögen, das zwar im Eigentum, aber nicht in der Nutzung der Gemeinde als öffentlicher Körperschaft steht. Was aber der Eigentümer nicht selbst nutzt oder nutzen kann, ist kein Vermögen im wirtschaftlichen Sinne.

Die Gemeindevermögensstatistik hat neben denjenigen Forderungen und Sachgütern, über die den Gemeinden das Verfügungsrecht zusteht, nur das Vermögen derjenigen Stiftungen (gesondert) nachzuweisen, deren Finanzgebarung auch in der Gemeindehaushaltsstatistik der gemeindlichen gleichgestellt wird. Außerhalb der Gemeindevermögensstatistik bleiben dagegen insbesondere andere Stiftungsvermögen, Sparkassenreservefonds, öffentliche Straßen und Plätze sowie das Gemeindegliedervermögen.

II. Aber diese Abgrenzung genügt noch nicht; weitere Ausscheidungen darüber hinaus sind vorzunehmen, die ihre Begründung in der Begriffsbestimmung weniger des Gemeindevermögens als vielmehr des Vermögens schlechthin finden.

Wie die Gemeindehaushaltsstatistik Einnahmen, die lediglich die Gemeindekasse durchlaufen und ohne jede Änderung der Beträge wieder in Ausgabe erscheinen, außerhalb ihrer Nachweisung läßt, so muß die Vermögensstatistik dementsprechend solche Objekte außer Ansatz lassen, die in gleicher Weise ein Aktivum wie ein Passivum und solche, die nur rechnungsmäßiges, nicht aber wirkliches Vermögen darstellen.

In erster Linie kommen hier Kautionen in Betracht, die nichts anderes als Depositen sind und von denen die oben (S. 67) erwähnte Verfügung des meiningenschen Staatsministeriums vom 13. Dezember

[1] Vgl. Zeitschrift des Kgl. Bayerischen Statistischen Landesamtes, Jahrgang 1909, S. 57.

[2] In zutreffender Weise begründet Schoplick, a. a. O. S. 7, die Außeransatzlassung der öffentlichen Straßen, Plätze, Promenaden usw. — Vgl. auch Körte, a. a. O. S. 30.

Digitized by Google

1907 mit Recht sagt, daß „sie nur durchlaufend sind und den Stand des Gemeindevermögens nicht beeinflussen". Sie spielen für letzteres — trotz dem andersgerichteten Verfahren in der gothaischen [1] und der bisherigen Schuldenstatistik des Verbandes Deutscher Städtestatistiker [2] — keine andere Rolle als etwa der Kapitalwert durchlaufender Renten, d. h. solcher Renten, welche die Gemeinde von den Zahlungsverpflichteten lediglich einzieht, um sie an den Empfangsberechtigten abzuführen; über ihre Nichteinrechnung besteht kein Zweifel.

Wohl aber ist dieses der Fall hinsichtlich der Einnahmereste und Kassenbestände aus Vorjahren, die auch in der Praxis (vgl. in Zusammenfassung des an verschiedenen Stellen im zweiten Teile dazu Mitgeteilten Übersicht II auf S. 86/87) eine sehr verschiedene Behandlung erfahren haben. Untereinander sind beide Positionen freilich so wesensverwandt, daß die Berücksichtigung der Kassenbestände auch die der Einnahmereste nach sich ziehen muß und umgekehrt, denn die Höhe jener ist bedingt durch den Umfang dieser und umgekehrt. So haben in der bayerischen Erhebung von 1907, in der sächsischen, badischen und hessischen Statistik sowohl Kassabestände wie Aktivaußenstände eine Stelle in der Vermögensnachweisung gefunden; in der preußischen, württembergischen und oldenburgischen dagegen nicht; in dem mehrfach erwähnten Berliner Versuche zur vergleichenden Gemeindefinanzstatistik sind die einzelnen Gemeinden offenbar uneinheitlich verfahren [3].

Um zutreffend entscheiden zu können, muß man sich das eigentliche Wesen der Einnahmereste vergegenwärtigen: Sie sind mehr laufende Forderungen als Vermögensteile und stellen kein Vermögens-Ist, sondern ein Einnahme-Soll dar, das keineswegs in voller Höhe die Gewährleistung des Realisiertwerdens in sich trägt. Ferner schwankt, namentlich in manchen großen Gemeinden ihre Höhe so außerordentlich, daß ihre Verwendung zur Gewinnung der Gesamtvermögenssumme ein Moment der Unsicherheit in zeitliche Vergleichungen bringen würde, das irrigen und böswilligen Schlußfolgerungen Tür und Tor öffnete; infolge der erwähnten gegenseitigen Bedingtheit gilt mutatis mutandis Gleiches für die Bestände; man mag daher beide Angaben der Vollständigkeit halber mit erheben und ebenso, wie in Anlehnung an die Gemeindehaushaltsstatistik vorgeschlagen, bei Darstellung des Gemeindevermögens nachrichtlich bringen: **In die Gemeinde-**

---

[1] Vgl. Übersicht II auf S. 86/87 dieser Arbeit.

[2] Vgl. S. 125 dieser Arbeit.

[3] Berliner Statistik, Heft 4, S. 3 und 6 ff.

Digitized by Google

vermögensstatistik selbst sind wie Kautionen und durchlaufende Renten auch Einnahmereste und Kassabestände nicht mit einzubeziehen[1].

III. Auch in einer weiteren Beziehung folgt die Statistik des Gemeindevermögens derjenigen des Gemeindehaushaltes; kommt doch für sie ebenfalls der Unterschied zwischen Netto- und Bruttoziffern in Betracht. Man könnte an sich daran denken, eine Erhebung des Gemeindevermögens auch allein auf der Basis der ersteren, durch Ermittelung des „Reinvermögens" bezw. der „Reinschulden", in die Wege zu leiten[2]. Ganz abgesehen davon aber, daß diese Errechnung des „Reinvermögens" die schon beim Rohvermögen vorhandenen Fehlerquellen des Unverständnisses und der Flüchtigkeit vermehren und gleichzeitig die Kontrollmittel zur Prüfung der einzelnen Angaben vermindern würde, und abgesehen ferner davon, daß es in praxi außerordentlich schwer fallen würde, jenes „Reinvermögen" in der in § 27 zu fordernden Weise zu spezialisieren, ergäbe sich damit die Unmöglichkeit, richtig zu beurteilen 1. das Verhältnis zwischen Vermögen und Schulden, denn ein absolut gleiches Reinvermögen hat eine ganz verschiedene wirtschaftliche Bedeutung je nach seinem Verhältnisse zur Höhe der Bruttovermögens- und -Schuldenziffern[3]; 2. das Verhältnis der einzelnen Vermögensarten untereinander, das doch von entscheidender Bedeutung für die Beurteilung des Gesamtvermögens sein muß (vgl. § 27). Der Wert der Nettovermögensziffern zur Beurteilung der gemeindlichen Finanzkraft ist daher wesentlich geringer als derjenige der Bruttoangaben, und es ergibt sich daraus die Norm: **Der Gemeindevermögensstatistik ist das Bruttovermögen, ohne Abzug von Schulden, zugrunde zu legen.**

IV. In den durch I und II gezogenen Grenzen muß die Gemeindevermögensstatistik vollständig sein, d. h. es dürfen Vermögensteile nicht etwa deshalb außer Ansatz gelassen werden, weil die Ausübung des gemeindlichen Veräußerungsrechtes von einer behördlichen Genehmigung abhängig ist[4] oder weil es unwahrscheinlich, ja ausgeschlossen erscheint, daß sich dieses Veräußerungsrecht in absehbarer Zeit betätigen wird; auch die

[1] Die gleiche Auffassung findet sich vor und wird begründet in den Beiträgen zur Statistik des Großherzogtums Baden, 14. Heft, S. XI, ferner bei Körte, a. a. O. S. 30.

[2] Vgl. Berliner Statistik, 4. Heft, S. 5.

[3] Hier trifft das sonst so oft mißverstandene Wort Engels über die Bedeutung der statistischen Relativität (Zeitschrift des Kgl. Preußischen Statistischen Bureaus, 3. Jahrg. 1860, S. 55) voll zu.

[4] Vgl. Schoplick, a. a. O. S. 7. — von Bitter, Handwörterbuch der Preußischen Verwaltung, I. Bd., Leipzig 1906, S. 634.

Digitized by Google

Vermögensteile, die hiervon betroffen werden, bedeuten für die Gegenwart oder für die Zukunft, mittelbar oder unmittelbar Entlastung der Gemeindefinanzwirtschaft, Befriedigung gemeindlicher Bedürfnisse, und ihre Weglassung würde ein von Grund aus falsches Bild vom Vermögensstand einzelner Gemeinden oder einer Mehrheit von ihnen geben. Im einzelnen wird darauf noch in § 27 zurückzukommen sein.

Hier bleibt zu betonen, daß aus besonderen Spezialgründen die Erfassung nur einzelner Vermögensteile erwünscht und vorteilhaft sein mag; ein zutreffendes Bild vom Stande des gesamten Gemeindeaktivvermögens und eine zutreffende Vergleichung zwischen einer Reihe von Städten aber kann nur gewonnen werden, wenn die Statistik sich nicht etwa auf das Kapitalvermögen oder vielleicht auf das Kapital- und Grundeigentumsvermögen beschränkt, sondern alle Vermögensteile und Vermögensarten berücksichtigt; ergänzen sich diese doch untereinander, und zwar in den einzelnen Gemeinden in verschiedener Weise. Wie wenig wertvoll und wie irreführend solche Teilstatistik ist, erhellte bereits an mehreren Beispielen im zweiten Teile und wird in § 27 ebenfalls noch zu belegen sein; eines der bezeichnenden Beispiele aber mag hier eine Stelle finden, das der Denkschrift des Königsberger Oberbürgermeisters Körte über die Umgestaltung des dortigen Etats- und Rechnungswesens entnommen ist. Die Nachweisung des Kämmereivermögens umfaßte in Königsberg bis zu erfolgter Reorganisation lediglich das Kapitalvermögen. Dazu heißt es in der Denkschrift[1]:

„Der nach den derzeitigen Vorschriften erfolgende Hauptabschluß gibt tatsächlich kein zutreffendes, erschöpfendes Bild von dem jeweiligen Stande des Kämmereivermögens — d. h. der Gesamtheit der Aktiva und Passiva aller einzelnen mit dem Stadthaushalt unmittelbar oder mittelbar zusammenhängenden städtischen Verwaltungszweige — und kann es nicht geben, sondern nur das jeweilige Bild eines Teiles des Kämmereivermögens, nämlich des jeweiligen Kapitalvermögens der Kämmerei. Dieses Bild ist aber einerseits naturgemäß mit dem Wachsen der gesamten städtischen Verwaltung, insbesondere dem wachsenden Umfang ihrer gewerblichen Betriebe, ein außerordentlich wechselndes. Jede Erweiterung eines der großen Betriebe, jeder zur Durchführung einer solchen oder zur Förderung anderer kommunaler Zwecke erfolgende Erwerb von Grundbesitz beeinflußt es. Anderseits kommt in demselben die damit zugleich erfolgende Veränderung des Gesamtvermögensbestandes der Kämmerei nicht zur Erscheinung.

[1] S. 9.

Digitized by Google

Zum Beweise der Richtigkeit des hier ausgesprochenen Urteils seien hier die in den Verwaltungsberichten seit 1893/94 ermittelten Zahlen über das sogenannte „Reine (auch disponible oder freie) Kämmereikapitalvermögen" zusammengestellt.

1893/94	+	2 352 112,92 Mk.	1900/01		0 Mk.
1894/95	+	32 608,32 „	1901/02	+	87 801,23 „
1895/96	+	878 488,32 „	1902/03	+	143 611,51 „
1896/97	—	493 167,84 „	1903/04	—	2 008 889,35 „
1897/98	—	1 100 682,44 „	1904/05	+	4 918,03 „
1898/99	+	85 375,18 „	1905/06	+	2 347 199,65 „
1899/1900	+	37 400,05 „			

Es ist nur begreiflich, wenn solche Ergebnisse in zunehmendem Maße zu zweifelnder Kritik der bestehenden Vorschriften, ja zu einer gewissen Beunruhigung geführt haben."

Die vergleichende Gemeindevermögensstatistik hat alle Teile des unter I bis III nach Ausdehnung und Beschränkung bestimmten Gemeindevermögens vollständig und gleicherweise zu berücksichtigen.

V. Stichtag der interlokalen Gemeindevermögensstatistik hat einheitlich der erste oder der letzte Tag eines Rechnungsjahres zu sein.

§ 27. Spezialisierung des Gemeindevermögens.

I. Schon soeben wurde darauf hingewiesen, daß wie die Gemeindehaushaltsstatistik so auch die Gemeindevermögensstatistik sich nicht begnügen dürfe mit der Ermittelung einer Vermögens*summe* für jede der in Betracht kommenden Gemeinde, sondern daß vielmehr zwecks ausreichender Charakterisierung dieser Vermögen ihre Aufteilung in die verschiedenen *Arten* erforderlich sei. Ist es doch kaum erforderlich noch näher darzulegen, daß der gleiche Vermögenswert eine sehr verschiedene speziell finanz- und allgemein volkswirtschaftliche Bedeutung hat, je nach der Art des Objektes, in dem er sich verkörpert.

Die Erkenntnis, daß nach dieser Richtung hin grundlegende Verschiedenheiten innerhalb der Summe der Gemeindevermögen und jedes einzelnen von diesen obwalten, hat auch hier wohl zu dem Wunsche geführt, der hauptsächlichen Scheidung, die von der Finanzwissenschaft getroffen wird, in der Statistik ebenfalls Geltung zu verschaffen. Jene unterscheidet Verwaltungsvermögen und Finanzvermögen; das erstere dient ertragloser Benutzung und ist den Zwecken der Verwaltung unmittelbar gewidmet, das letztere dagegen dient den öffentlichen Verwaltungsbedürfnissen nicht unmittelbar und ist zur

Digitized by Google

Gewinnung von Erträgen zwecks Bestreitung der gemeindlichen Bedürfnisse bestimmt[1]. Diese Unterscheidung ist zweifellos von grundsätzlicher Bedeutung für den wirtschaftlichen Charakter der Vermögensobjekte, in der Praxis aber nicht immer durchführbar[2]. Sind doch oft Teile von Gebäuden, die im übrigen der Verwaltung unmittelbar dienen, zu wirtschaftlich finanzieller Ausnutzung bestimmt (Ratskeller); gehen doch bei vielerlei Unternehmungen der Gemeinde mit dem Gebühren- und Gewerbebetriebscharakter auch die Merkmale des Finanz- und des Verwaltungsvermögens unausscheidbar ineinander über (Schlachthöfe, Markthallen, Wasserwerke); wird doch schließlich in unzähligen Fällen dieselbe Vermögenseinheit gleichzeitig in so ausgesprochen entgegengesetzter Weise genutzt (Kombination von Landwirtschaft, Viehzucht und Gartenbau mit Heil- und Pflegeanstalten für Geisteskranke; von gewerblichen Betrieben mit Fachschulen usw.), daß die Unmöglichkeit einer Scheidung beider Vermögensarten ohne weiteres erhellt[3].

Hiernach kann es nicht wundernehmen, daß der einzige, allerdings jahrzehntelang bis auf die neueste Zeit fortgesetzte Versuch Bayerns, im Rahmen einer Finanzstatistik zwischen rentierendem und nicht rentierendem Vermögen[4] zu trennen, gescheitert ist und vor Wiederholungen nur warnen kann[5][6].

---

[1] Wagner, a. a. O. S. 187. — von Bitter, a. a. O. I. Bd., S. 634. — von Kaufmann, a. a. O., II. Bd., S. 13 ff.

[2] von Kaufmann, ebenda, S. 15.

[3] In dieser durch mehrere Verwaltungszweige gleichzeitig ausgeübten Nutzbarmachung eines und desselben Vermögensobjektes ist auch die Unmöglichkeit begründet, ein Gemeindevermögen statistisch korrekt auf die einzelnen Verwaltungszweige aufzuteilen (vgl. Anm. 2 auf S. 168).

[4] Dabei ist die Trennung folgende: Zum rentierenden Vermögen gehören die rentierlich angelegten Kapitalien, der Grundbesitz an Waldungen und anderen Grundstücken, die rentenfähig sind, ferner der Wert verteilter Nutzungen hieran, sowie der Wert der Gebäude; das nicht rentierende Vermögen wird gebildet durch nicht verzinsliche Kapitalien, Gebäude und Grundstücke, die zwar indirekt Renten abwerfen oder doch den Gemeinden als solche zugute kommen, aber nicht direkt ertragsfähig sind, ferner der Wert von Rechten (Nasp in Beiträge zur Statistik des Königreichs Bayern, Heft 57, München 1892, S. 138).

[5] Vgl. Zeitschrift des Kgl. Bayer. Statistischen Landesamtes, Jahrg. 1909, S. 58; auch Kollmann, a. a. O. S. 66; ferner S. 40 dieser Arbeit, wo über die im Text erwähnte bayerische Statistik Näheres mitgeteilt wird.

[6] Auf die eigenartige Auffassung in einer älteren württembergischen landesstatistischen Arbeit, wonach überhaupt nur rentierendes Vermögen als Gegenstand einer Gemeindevermögensstatistik angesehen wird, wurde auf S. 50 der vorliegenden Arbeit hingewiesen.

Digitized by Google

II. Trotzdem ist es möglich, für die Zwecke der Gemeindefinanzstatistik geeignete Gruppen innerhalb des Gemeindevermögens zu bilden, die ebenso scharf gegeneinander abgrenzbar wie in ihrem Wesen voneinander verschieden sind, indem man die äußere Form, in der sich die Vermögenswerte repräsentieren, zugrunde legt.

Hiernach gliedert sich das Gemeindevermögen in Kapitalien, Sachgüter und Rechte, deren grundsätzliche Verschiedenheit keiner Erörterung bedarf. Das Kapitalvermögen wiederum trägt wirtschaftlich verschiedenen Charakter, je nachdem es angelegt ist 1. in Wertpapieren — dabei stehen sich wieder solche mit festem Zinssatz und Aktien gegenüber —, 2. auf andere verzinsliche Weise — durch Kapitalbeteiligung an eigenen und fremden Geldinstituten, durch Übernahme von Hypotheken oder sonstwie — und 3. in sonstigen Forderungen, wobei zu bedenken ist, daß nach § 26 Einnahmereste hier keinen Platz finden. Unverbrauchte Anleihereste würden unter 2 nachzuweisen sein.

Noch mehr voneinander differierende Unterarten des Gemeindevermögens birgt das Sachvermögen. Seine natürlichste Scheidung ist die in 1. Mobilien und 2. Immobilien. Jene setzen sich wiederum zusammen aus a) Inventarien und b) Materialien[1]. Inventarien sind α) alle beweglichen Gegenstände, die zur längeren Benutzung in Erfüllung gemeindlicher Zwecke dienen, und β) solche, die mit Gebäuden, baulichen oder maschinellen Anlagen zwar verbunden, jedoch nicht als deren Bestandteile oder dauerndes Zubehör anzusehen sind, sondern anderweit zu gleichem Zweck angebracht werden können[2]. Materialien sind im Gegensatze dazu weniger Gebrauchs-, als vielmehr Verbrauchsgegenstände, deren Wert entweder in schneller Abnutzung aus dem gemeindlichen Wirtschaftsbetriebe verschwindet oder aber in der Verarbeitung zu einer anderen Materialiengattung oder einem Inventarienstück aufgeht[3]. In weiterer Detaillierung mag man noch die Inventarien in Bureauinventarien, Bau- und Betriebsinventarien, Sammlungen und die Materialien in Bureaumaterialien, Baumaterialien, Betriebsmaterialien scheiden.

Unter dem Immobiliar, dem ausdrücklich auch alle festen Maschinen zugewiesen werden, bilden zunächst eine von den übrigen Immobilien nach Form und Wesen von Grund aus verschiedene Gruppe die (1.) in-

[1] Vgl. Kramer, a. a. O. S. 93 ff.

[2] Dazu gehören z. B. Gas- und elektrische Zimmer- und Flurlampen, Fernsprecher u. dergl., nicht dagegen solche Gegenstände, die mit Gebäuden, baulichen oder materiellen Anlagen niet- und nagelfest oder durch Einmauerung verbunden und daher als deren Bestandteile anzusehen sind.

[3] Dazu gehören neben den Materialien der industriellen Werke auch alle Formulare, Schreib- und Zeichenmaterialien.

Digitized by Google

dustriellen und Verkehrsanlagen einschließlich der dazu gehörigen Tiefbauten wie Kanalisationsanlagen, Rohr- und Leitungsnetze[1]; den Industrie- und Verkehrsanlagen stehen zur Seite (2.) landwirtschaftliche Güter und Anlagen einschließlich Wiesen und Forsten; nicht minder eigenartig, wenn auch wirtschaftlich von weit geringerem Werte sind (3.) Schmuckanlagen sowie Denkmäler, Anschlagsäulen, Bedürfnisanstalten u. dgl. feste Aufstellungsgegenstände auf den selbst ja nicht zum Gemeindevermögen gehörigen öffentlichen Straßen und Plätzen. Das restierende Immobiliarvermögen ist entweder (4.) bebauter oder (5.) unbebauter Grundbesitz, wobei man bei jenem noch insbesondere trennen kann öffentliche Gebäude einer-, Wohnhäuser und ähnliche Baulichkeiten anderseits.

Die dritte Vermögensgruppe, Gefälle und Gerechtsame, beruht auf Kanonen, Renten, Erbpachten, Zehnten und sonstigen privatrechtlich begründeten Rechten; hierher gehören auch vertragsmäßig festgelegte Gewinnanteile der Gemeinden an Privatunternehmungen (Elektrizitätswerken, Straßenbahnen usw.), Abgaben für die erteilte Erlaubnis der Straßenbenutzung zum Betriebe von Straßenbahnen (Konzessionsrenten) u. dgl. Nicht dagegen gehören hierher die auf öffentlichem Rechte beruhenden geldwerten Rechte, wie Marktstands-, Brücken-, Ufer-, Hafen-, Krangelder-, Kanal-, Wassergebühren usw.[2]. Die Gerechtsame, wie in den meisten der landesstatistischen Versuche geschehen, wegzulassen, ist weder rechtlich noch faktisch begründet; den Anlaß hat meist die Schwierigkeit ihrer Kapitalisierung gegeben, doch ist diese nicht größer als diejenige der Bewertung des Gemeindevermögens überhaupt.

III. Aus vorstehendem ergibt sich folgendes Schema zur Spezialisierung des Gemeindevermögens:

I. Kapitalvermögen.

1. Wertpapiere:
   a) mit festem Zinssatz,
   b) Aktien.
2. Andere verzinsliche Anlagen:
   a) Kapitalbeteiligung an Geldinstituten,
   b) Hypotheken,
   c) sonstige (einschließlich unverbrauchte Anleihereste).
3. Sonstige Forderungen.

[1] Hier sind auch Straßenlaternen einzurechnen.
[2] Vgl. Körte, a. a. O. S. 30.

Digitized by Google

II. Sachvermögen.

1. Mobilien:
   a) Inventarien,
   b) Materialien.
2. Immobilien:
   a) Industrie- und Verkehrsanlagen,
   b) Landwirtschaftliche Ländereien, Wiesen, Forsten usw.,
   c) Schmuckanlagen, Denkmäler u. dgl.,
   d) Anderer bebauter Grundbesitz (öffentliche Gebäude, Sonstiges),
   e) Anderer unbebauter Grundbesitz.

III. Gefälle und Gerechtsame.

Die Frage, inwieweit es erforderlich ist, diese Spezialisierung in der Vermögensstatistik durchzuführen, oder unbeschadet ihrer Klarheit und Wahrheit möglich, Zusammenziehungen vorzunehmen, beantwortet sich aus dem folgenden von selbst.

§ 28. Die Bewertung des Gemeindevermögens im allgemeinen.

Der zweite Teil dieser Arbeit hat in kritischer Betrachtung eines jeden der vielfachen Versuche zur Erfassung des Gemeindeaktivvermögens, die im Laufe der Jahre von verschiedenen Seiten her unternommen worden sind, gezeigt, daß deren keiner ein auch nur annähernd befriedigendes Ergebnis erzielt hat. Der Grund liegt, von besonderen Fehlern abgesehen, allgemein darin, daß sich der Vergleichung der gemeindlichen Vermögen noch größere Schwierigkeiten entgegenstellen als der Vergleichung der gemeindlichen Einnahmen und Ausgaben.

Bei der statistischen Vergleichung des Gemeindehaushalts handelt es sich darum, im einzelnen Gleichwertiges, nur verschieden Zusammengefaßtes in einheitlichen Zusammenhang zu bringen. Die Fehlerquelle, die es hier zu überwinden gilt, ist also in gewissem Sinne sekundärer Natur und die Gefahr mißbräuchlicher oder falscher Statistik, wenn auch erheblich, so doch immerhin dadurch gemindert, daß die Unmöglichkeit der Vergleichung infolge der in dieser Arbeit ja vielfach berührten Verschiedenheiten im äußeren Schema der gemeindlichen Etats und Rechnungen auch dem nur oberflächlich Hinblickenden ins Auge fallen kann und nicht unschwer zu erkennen ist.

Anders liegen die Dinge bei einer Vergleichsstatistik der gemeindlichen Vermögen; auch hier heißt es, aus der Quelle gemeindlicher Finanzpraxis

Digitized by Google

zu schöpfen, und die Gemeinden verfügen auch ohne den Mahnruf der Statistik zum größten Teil wie über Darstellungen ihres Haushaltes, so über Darstellungen ihres Vermögens; auch hier weiß der Statistiker, daß er diese nicht schlechtweg seiner Arbeit zugrunde legen darf, ohne des Vorhandenseins der nötigen Analogien völlig sicher zu sein; aber doch ist ein grundlegender Unterschied vorhanden: Die Vermögensdarstellungen der Gemeinden zeigen im Gegensatze zu Etat und Rechnungen weitgehende Analogien des äußeren Schemas und ebenso weitgehende Verschiedenartigkeiten im Wesen der darin enthaltenen Werte. Das Problem geht also bei der Gemeindevermögensstatistik nicht dahin, vorhandene Analogien, die lediglich versteckt sind, zu finden, sondern vielmehr dahin, Analogien, die fehlen, erst zu schaffen. Es handelt sich also um ein Problem nicht der Anordnung, sondern des Stoffes, das um so brennender ist, als eben die übereinstimmenden Bezeichnungen von im Wesen verschiedenen Dingen gerade hier den Unkundigen oder Leichtfertigen besonders leicht dazu verführen, Statistiken aufzustellen, deren Ziffern scheinbar vergleichbar, tatsächlich aber in alle Wege hin inkomparabel sind. Diese Gefahr wächst in den gegenwärtigen Zeitläuften mit dem zunehmenden Interesse der Öffentlichkeit für das städtische Schuldenwesen, von dessen Beziehungen zur Vermögensstatistik oben bereits die Rede war. Jeder, der die kommunalpolitische Presse verfolgt, weiß, wie häufig derartige Zusammenstellungen, die ohne jede Bedenken die Schlußsummen der städtischen Vermögensnachweisungen kritiklos zusammenstellen, sind und wie bedenklich die Pseudostatistik gerade auf diesem Gebiete für den Kredit der einzelnen Städte werden kann, wie oft solch problematisches Material von unkundiger, gegnerischer oder auch nur unfreundlicher Seite nach dieser oder jener Richtung hin verwandt wird[1].

Die erwähnten Verschiedenartigkeiten im Wesen der in den gemeindlichen Vermögensnachweisungen enthaltenen Werte sind in der Schwierigkeit begründet, sie zutreffend zu bestimmen. Diese Schwierigkeit ist bei den verschiedenen Arten des Gemeindevermögens verschieden groß, am geringsten

[1] Um so mehr, als selbst angesehenste Kommunalzeitschriften und das offizielle Organ des Deutschen Städtetags derartige „Vermögensstatistiken" bringen, sich freilich gegen „übereilte Schlüsse" u. dergl. durch einige allgemeine Bemerkungen zu salvieren suchen, dadurch aber, wie die Erfahrung lehrt, kaum verhindern können, daß der Leser derlei Zahlen für bare Münze nimmt (vgl. dazu das oben auf S. 119 dieser Arbeit Bemerkte); als Beispiele seien die auf S. 25, Anm. 1 dieser Arbeit erwähnte „Statistik" der „Kommunalen Rundschau" sowie die von der Zentralstelle des Deutschen Städtetages in ihren „Mitteilungen", I. Bd., Nr. 8/9 (1908) gebrachte Übersicht über den „Vermögensstand deutscher Großstädte" angeführt.

Digitized by Google

beim Kapital-, am erheblichsten beim Immobiliarvermögen, das in der Gesamtheit der deutschen Gemeinden gerade den wirtschaftlich bei weitem wichtigsten Teil der Gemeindevermögen darstellt. Finden in seiner Ansetzung nicht wenigstens annähernd gleiche Bewertungsmethoden Anwendung, so sind die größten und angesichts der Millionen- und Milliardenwerte, um die es sich handelt, folgenschwersten Irrtümer einer interlokalen Vergleichung oder Zusammenfassung unumgänglich.

Leider ist die Hoffnung, eine umfassende deutsche Vermögensstatistik auf gesundere Basis als bislang zu stellen, nur sehr gering und zwar deshalb, weil die vergleichende Vermögensstatistik nicht wie die Gemeindehaushaltsstatistik etwa nur verlangt, daß unbeschadet der weiter bestehenden lokal verschiedenen Etats- und Rechnungsformen aus diesen die gewünschten Zifferreihen lediglich *abgeleitet* werden, sondern fordert, daß die ganz überwiegende Mehrzahl der Gemeinden entweder die von ihnen bislang für ihre eigene Vermögensnachweisung benutzten Bewertungsmethoden verläßt und neue, mit den früheren großen Teils unvergleichbare akzeptiert, oder aber *zwei* Vermögensnachweisungen nebeneinander laufend aufstellt. Letzteres tun die badischen Gemeinden, der Not gehorchend[1], und die von ihnen zu leistende Doppelarbeit ist vom volkswirtschaftlichen Standpunkt aufs tiefste zu bedauern. Den Gedanken aber, diese Praxis auf die Gemeinden auch aller anderen Teile des Reichs ausdehnen zu wollen, wird jeder als phantastisch erachten, der die Unsumme von Arbeit und Mühe kennt, die eine neue Einwertung großer Vermögenskomplexe verursacht.

Zieht man daneben noch in Betracht, daß eine Anzahl von Gemeinden ihre eignen Vermögensnachweisungen noch heute nicht sachgemäß fortschreibt, ja wohl gar sich zu einer Vermögensaufstellung bislang überhaupt noch nicht hat entschließen können, so liegt auf der Hand, daß **für absehbare Zeit eine interlokale Gemeindevermögensstatistik für Deutschland nicht zu erhoffen und zu erwarten steht**, wenn anders man im Bewußtsein der Verantwortlichkeit an dem Grundsatze festhält, der die Ehre des Statistikers ausmacht: *Besser keine Statistik als eine falsche und notwendig irreführende!*

Trotzdem aber ist eine Erörterung der zweckmäßigsten und damit einer vergleichenden Vermögensstatistik zugrunde zu legenden Methoden für die Bewertung der gemeindlichen Vermögen nicht unfruchtbar, nach zweifacher Richtung: Einmal, weil sie den einzigen Weg darstellt, die in Betracht

[1] Vgl. S. 53 dieser Arbeit.

Digitized by Google

kommenden Gemeinden zur Erkenntnis der Mängel ihrer bisherigen Bewertungsweise zu führen, eine Diskussion über eine Vereinheitlichung zu veranlassen und letztere selbst, wenn auch nur allmählich anzubahnen; zum zweiten, weil diese Erörterung zeigen wird, wie außerordentlich weit jene Bewertungsweisen in den einzelnen Gemeinden differieren, wie groß also die Fehlerhaftigkeit der trotzdem angestellten Versuche auf diesem Gebiete der Gemeindefinanzstatistik sein muß. „Selbst wenn die wissenschaftlich begründete Erkenntnis der Schwierigkeiten", führte der Referent auf der XXII. Konferenz des Verbandes Deutscher Städtestatistiker aus[1], „zu einem resignierten Verzicht auf eine in absehbarer Zeit mögliche Durchführung vergleichender Kommunalstatistik führen würde, so müßte doch wenigstens nachdrücklich auf diese Schwierigkeiten hingewiesen werden, um nachgerade zu verhindern, daß fehlerhafte Statistiken gerade auf diesem, für die Praxis des städtischen Finanzwesens so außerordentlich wichtigen Gebiet unter dem Scheine der Wahrheit in die Welt hinausgehen und Schaden anrichten."

All dies gilt in erster Linie hinsichtlich des Sachvermögens — beim Kapitalvermögen ist die Einwertung lediglich eine Frage des Ablesens, je nachdem Kurs-, Nenn- oder Anschaffungswert der Effekten als deren finanzielles Charakteristikum angesehen wird, bei den Gefällen und Gerechtsamen eine Frage des Rechnens, je nach der Höhe des zwecks Kapitalisierung herangezogenen Multiplikators[2] —; die Bewertung des Sachvermögens wird darum in § 29 noch besonders behandelt.

§ 29. Die Bewertung des Sachvermögens insbesondere[3].

Die nachfolgenden Ausführungen gehen von den Ergebnissen einer Rundfrage aus, die der Verfasser im Jahre 1908[4] zur Vorbereitung eines Referates bei den größeren deutschen Stadtgemeinden über die von ihnen bei Aufstellung ihrer Vermögensnachweise gebrauchten Bewertungsmethoden veranstaltet hat. Sie sind auf S. 188 u. 189 dieser Arbeit zusammengestellt in

[1] Vgl. S. 126 dieser Arbeit.

[2] Persönlich hält der Verf. angesichts der Effekten für das Zutreffendste Einsetzung des Kurswertes, soweit dieser nicht den Ankaufspreis übersteigt (gemäß § 261 des Handelsgesetzbuchs), bzw. des letzteren selbst, falls das betreffende Papier an der Börse nicht gehandelt wird; der Kapitalwert der Gerechtsame mag mit dem 18- bis 25fachen des Jahresreinertrages eingesetzt werden, gemäß § 13 des Preußischen Ergänzungssteuergesetzes.

[3] Vgl. zum § 29: Most, Kommunale Finanzstatistik und städtische Vermögensnachweisungen; Kommunale Rundschau, II. Jahrg., Nr. 5 (1908), S. 121 ff.

[4] Seitdem haben sich diese Dinge kaum geändert.

Digitized by Google

Übersicht IV[1], die zum nachstehenden fortlaufend zu vergleichen ist und, von den Hansastädten abgesehen, alle deutschen Großstädte mit nur vier Ausnahmen umfaßt.

Die Kritik der einzelnen, in dieser Übersicht dargestellten Bewertungsmaßnahmen geht von zwei Grundsätzen aus, deren Richtigkeit unbestreitbar ist:

1. Die Vermögensnachweisung soll zwar vollständig sein, aber nach den Grundsätzen vorsichtiger Inventur grundsätzlich Mindestwerte darstellen.

2. Der Maßstab zur Berechnung dieser Werte soll möglichst einheitlich, eindeutig und einfach zu handhaben sein.

Daß öffentliche Straßen und Plätze nicht zum Gemeindevermögen gehören, wurde oben[2] gesagt und begründet; selbstverständliche Folge ist, daß sie auch in gemeindlichen Vermögensnachweisungen keine Stelle zu finden haben. Dem entsprechen auch tatsächlich sämtliche in der synoptischen Übersicht berücksichtigten Städte mit alleiniger Ausnahme Rixdorfs, welches sämtliches Straßenpflaster zwar nicht nach dem Bodenwert, wohl aber nach den entstandenen Selbstkosten, also Materialwert plus Arbeitslohn, in die Nachweisung aufnimmt. In welchem Maß allein dies die Rixdorfer Aufstellung mit den Vermögensaufstellungen anderer Städte unvergleichbar macht, erhellt daraus, daß von den rund 50 000 000 Mk. des Rixdorfer Mobiliar- und Immobiliarvermögens rund 8 000 000 Mk. auf Straßenpflaster usw. entfallen; freilich sind in dieser Summe auch Schmuck- und Baumanlagen enthalten, hinsichtlich derer die Verhältnisse wieder etwas anders liegen. Soweit es sich nämlich um städtische Anlagen handelt, die zwar allgemeiner Benutzung freistehen, aber nicht öffentliche Straßen und Plätze im Sinne des Gesetzes sind, deren anderweitige Benutzung also der Stadt jederzeit frei steht, gehören diese natürlich zum Vermögen der Stadt. Sie dürften entweder als unbebautes, je nach Lage der Dinge baufertiges oder unfertiges Gelände oder als ländliche Grundstücke einzusetzen sein; höchst fraglich dagegen scheint es, ob es richtig ist, dabei neben dem Bodenwerte noch die Kosten für die gärtnerischen Anlagen und dergleichen in Ansatz zu bringen, wie es z. B. außer in Rixdorf in Magdeburg und München geschieht; handelt es sich doch hier weder um Real- noch um Ertrags-, sondern um Liebhaberwerte, die in keiner Weise auf den einzig realen Wert-

[1] Die Übersicht erweist das Unzutreffende der Ansicht Schoplicks, der a. a. O. S. 7 von „allgemeinen" Wertschätzungsnormen spricht.

[2] S. 170 dieser Arbeit.

Digitized by Google

begriff (Tauschwert) bezogen werden können. Obendrein ist es inkonsequent, wenn München Zierbrunnen und Monumente nicht, wohl aber gärtnerische Anlagen einwertet.

Anders steht es um diejenigen Vermögensstücke, für die zwar eine Veräußerungsbeschränkung nicht im juristischen Sinne besteht, für die aber zurzeit im Hinblick auf ihren Verwendungszweck nicht die Absicht oder die Wahrscheinlichkeit einer Veräußerung vorliegt; hier kommen — industrielle Werke nehmen, wie schon oben (S. 177) erwähnt, eine Sonderstellung ein — Schulen, Verwaltungs- und andere öffentliche Gebäude, wie Waisen-, Krankenhäuser und dergl. in Betracht. Gelegentlich des oben[1] erwähnten Versuchs des Kgl. Preußischen Statistischen Landesamts zur Aufstellung einer vergleichenden Vermögensstatistik der Stadtgemeinden ist gerade hierüber im Kreise der Preußischen Städtestatistischen Ämter diskutiert und dabei von beachtlicher Seite in Übereinstimmung mit der Erhebungsvorschrift die Anschauung vertreten worden, daß hinsichtlich der genannten Vermögensobjekte für Vergleichszwecke der Wert zwar der Baulichkeiten, nicht aber des Grund und Bodens einzustellen sei. Diese Anschauung ist jedoch unhaltbar[2]; um den richtigen Weg zu finden, wird man von der Tatsache ausgehen müssen, daß all diese Gemeindeanlagen einem Bedürfnisse der Stadtverwaltungen entgegenkommen, die Gemeinde also gezwungen wäre, falls sie nicht den Boden für derartige Baulichkeiten schon besäße, diesen zu kaufen, daß es sich also hier um höchst reale Werte handelt, die nicht ohne weiteres unter den Tisch fallen dürfen. Daraus ergibt sich die Forderung: *Der Grund und Boden, auf dem öffentliche Gebäude errichtet sind, ist durchweg in die städtischen Vermögensnachweise aufzunehmen.*

Seitens der in der Übersicht behandelten Städte wird auch ausnahmslos diese Forderung erfüllt mit alleiniger Ausnahme Cölns, dessen Vermögen in der Bilanz infolgedessen nicht unerheblich zu niedrig erscheint. In welchem Maße, ergibt sich z. B. daraus, daß die Verwaltungsgebäude Düsseldorfs, wo sie 80 Ar einnehmen, mit 1,7 Millionen Mark, in Cöln, wo sie 142 Ar, also fast das Doppelte einnehmen, mit nur 1,6 Millionen Mark in der Vermögensnachweisung 1907 erscheinen. Cöln geht so weit, daß überhaupt jeder bebaute Boden grundsätzlich nicht in die Vermögensnachweisung aufgenommen wird[3]; ein Verfahren, das leicht irrige Vorstellungen erweckt und

[1] S. 36 dieser Arbeit.

[2] Vgl. auch *Preußische Statistik*, Bd. 205 I, S. XI einer-, S. XXX andererseits.

[3] Verwaltungsbericht 1907, S. 280.

Digitized by Google

natürlich jeden Vergleich mit anderen Städten ausschließt. Erschien doch das gesamte Vermögen der Stadt Cöln im Verwaltungsbericht auf den 31. März 1906 mit nur 65 400 000 Mk., während es in einer auf anderer Grundlage gefertigten Aufstellung in den „Mitteilungen der Zentralstelle des Deutschen Städtetages[1]“ für denselben Zeitpunkt mit 253 000 000 Mk. figurierte.

Wenn aber demnach das Interesse richtiger Erkenntnis der Vermögenslage fordert, daß bei der Bewertung öffentlicher Gebäude auch der Bodenwert mit in Betracht zu ziehen ist, und hierüber in praxi doch nur noch wenig Meinungsverschiedenheit besteht, so um so mehr über die Frage, *wie diese Bewertung zu erfolgen hat.*

Im großen und ganzen treten aus dem vorliegenden Material zwei Typen für die Bewertung des mit öffentlichen Baulichkeiten besetzten Bodens hervor: Es erfolgt nämlich, abgesehen von wenigen Ausnahmen, die Einsetzung des Grund und Bodens entweder nach dem sogenannten gemeinen Wert, der mehrfach den Namen wechselt, dort Verkaufs-, hier Gegenwarts- und dort auch Tax-, hier Schätzungswert genannt wird, oder nach dem Anschaffungswert, wozu in beiden Fällen der Gebäudewert noch hinzutritt.

Diejenigen Städte, die den mit öffentlichen Gebäuden besetzten Grund und Boden nach dem gemeinen Wert, den Gebäudewert aber nach völlig anderen, verschiedenen Normen in Ansatz bringen, verkennen (ganz abgesehen von der noch zu behandelnden Mangelhaftigkeit der Schätzungen nach dem gemeinen Werte an sich), daß Bauboden und Gebäude in all diesen Fällen ein einheitliches Ganze darstellen, wofür ein gemeiner Wert schlechterdings überhaupt nicht existiert. Wohl kann für ein unbebautes Grundstück, wohl auch für ein Wohnhaus, das jeden Augenblick ein Objekt des Marktverkehrs werden mag, von einem gemeinen Werte gesprochen werden, nicht aber bei Schulgrundstücken, Krankenanstalten usw., deren Benutzungsart ihnen den gemeinen Wert eben nimmt, oder richtiger: diese Koinhärenz müßte für den Fall, daß der Grund und Boden wirklich nach gemeinem Werte, d. h. nach dem Wert, den eine Sache nach dem Grad ihrer Brauchbarkeit für jeden Besitzer hat oder normalerweise haben müßte, eingesetzt werden soll, zur Folge haben, daß die darauf befindlichen, für fast jeden als den jetzigen Besitzer fast wertlosen Baulichkeiten zum Abbruchwert eingesetzt werden. Das würde aber natürlich die tatsächlichen Werte dieser Gebäude völlig außer acht lassen.

Es ist demnach unlogisch und auch objektiv unrichtig, für den Grund

[1] Nr. 8/9, 1908, Sp. 205.

Digitized by Google

und Boden, auf dem das Gebäude steht, einen von seiner inhärenten Eigenschaft als bebautem Boden losgelösten Verkaufswert, für die Baulichkeiten selbst aber eine Summe einzusetzen, die wie etwa der sogenannte Versicherungswert jeder Beziehung zum gemeinen Verkaufswert entbehrt und weit über diesen hinausgeht, denn die Frage: „Welchen Verkaufswert hat ein Rathaus, eine Schule oder ein Krankenhaus?" stellen heißt sie beantworten. Man darf nicht vergessen, daß in all diesen Fällen die Baulichkeiten den Bodenwert häufig nicht erhöhen, sondern zum Teil sogar vermindern, daß beides, solange die Baulichkeiten der Stadtgemeinde überhaupt Werte repräsentieren, unlösbar miteinander verbunden ist, daß das geschilderte Verfahren also zu unrichtiger Erhöhung der Vermögenssummen führt, das Bild trübt und — last not least — eine Vergleichbarkeit ausschließt.

Bei öffentlichen Gebäuden sind demnach Boden und Baulichkeit nach einheitlichen Gesichtspunkten zu bewerten.

Dieser Grundsatz wird in einigen Städten wie Altona, Crefeld, Königsberg, Mannheim und München dadurch befolgt, daß der Wert jedes öffentlichen Gebäudes, einschließlich des Bodenwertes als Einheit geschätzt wird. Breslau schlägt einen Mittelweg derart ein, daß es zwar Grund und Boden einerseits, Gebäude anderseits besonders bewertet, bei beiden aber bestimmte, je nach Verwendungsart verschiedene Abzüge macht, mit Rücksicht darauf, „daß die derzeitige Bebauung nie die denkbar wirtschaftlichste Ausnutzung darstellt".

Das Verfahren der genannten Städte ist nun zwar hier wie dort nach seinem Grundgedanken einheitlich; aber gerade die Erfahrungen des Breslauer Statistischen Amts lehren, wie schwankend doch dieser Maßstab ist.

In dem Bericht über die Abschätzung der Grundstücke für den städtischen Vermögensnachweis, der als Anlage zum Verhandlungsberichte der Dortmunder Konferenz der Städtestatistiker[1] abgedruckt ist[2], findet sich folgende interessante Bemerkung hinsichtlich der zugrunde gelegten Taxwerte der städtischen Feuersozietät: „Für Außenstehende, die die Exaktheit solcher Bewertung stets zu hoch anschlagen, ist es vielleicht schon belehrend, daß bei der jüngst vorgenommenen Revision die alten Taxen dann nicht verändert sind, wenn eine rohe Neuschätzung um nicht mehr als 10 % von der bisherigen Versicherungssumme abwich." Eine derartige Abweichung wird also für belanglos an-

[1] Verhandlungsbericht der XXI. Konferenz der Vorstände Statistischer Ämter Deutscher Städte. Dortmund 1907, S. 40.

[2] Infolge eines Druckversehens mit falscher Verfasserbezeichnung; tatsächlicher Verfasser ist Neese.

Digitized by Google

gesehen, bei Schätzungen, die so gewissenhaft vorgenommen werden, wie die Breslauer.

Diese Bemerkung weist zugleich darauf hin, was es generell mit dem bei so vielen Städten beliebten Feuerversicherungswert als Maßstab der Immobiliarvermögen auf sich hat. In Breslau liegen die Verhältnisse noch besonders günstig, weil hier die Feuertaxen der städtischen Feuersozietät nicht nur für die Prämienbemessung, sondern auch für die Schädenregulierung zugrunde gelegt werden, also keineswegs grundsätzlich zu hoch sind, während letzteres bei den Privatgesellschaften bekanntlich nur allzuhäufig der Fall ist[1].

Die Zugrundelegung der Feuerversicherungswerte bedeutet also fast regelmäßig eine künstliche und willkürliche Erhöhung der Vermögenswerte.

Nicht weniger willkürlich sind aber, trotz aller Sachverständigkeit der berufenen Kommissionen und aus Ursachen, die im Menschen wie in der Sache begründet liegen, die sogenannten Schätzungen; sie gehen bald weit über den tatsächlichen Wert und bleiben bald weit unter diesem. Schätzungen werden nicht nur in den verschiedenen Städten, sondern fast bei jedem einzelnen Schätzungsobjekt in ein und derselben Stadt auf anderer Grundlage und nach anderen Gesichtspunkten gewonnen. Jeder, der mit derartigen Schätzungen zu tun hat, weiß dies, und ohne Umschweife heißt es daher im letzten Braunschweiger Verwaltungsbericht: „Es ist kaum möglich, zutreffend den gemeinen Wert der städtischen Grundstücke ziffernmäßig anzugeben[2]."

Einen weit sichereren Maßstab haben dagegen diejenigen Städte genommen, welche *für derartige städtische Gebäude samt ihrem Grund und Boden einheitlich den Anschaffungswert zugrunde gelegt* haben, zumal diese Methode sowohl die Gefahr der zu hohen Einschätzung beseitigt, als auch den Umstand berücksichtigt, daß gleichartige Grundstücke heute für die seinerzeit aufgewandten Kosten häufig nicht mehr zu beschaffen sein würden; sie setzt deshalb zwar Grund und Boden mit dem Anschaffungswert etwas zu niedrig, dafür aber die Baulichkeit entsprechend etwas zu hoch an, da die Abnutzung nicht berücksichtigt wird, — *entsprechend* (cum grano salis natürlich), weil die Zeit der Wertsteigerung dort die gleiche ist, wie die Zeit der Abnutzung, d. h. der Wertminderung hier. Mit anderen Worten: „Die Amortisation der Baulichkeiten erfolgt durch den Wertzuwachs des Grund und Bodens."

[1] Die Unsicherheit der Feuerversicherungswerte, die er freilich selbst benutzt, betont auch *Kollmann*, a. a. O. S. 64.

[2] Verwaltungsbericht 1901/06, S. 449.

Digitized by Google

Nach dieser Methode verfahren durchweg Braunschweig, Cassel, Düsseldorf, Halle a. S. und Straßburg i. E., teilweise auch Dresden und (wenigstens für die erste Vermögensaufstellung) Frankfurt a. M. Selbstverständlich ist, daß auch dieser Maßstab nicht der ideale ist (solchen gibt es bei diesen Dingen überhaupt nicht, sondern es gibt nur ein mehr oder weniger Nahekommen an die Wahrheit), aber es ist damit wenigstens eine feste Norm gegeben, die nicht nach Zufälligkeiten hin und her schwankt und darum auch am ehesten als Grundlage für die anzustrebende Vereinheitlichung der Vermögensnachweisungen dienen kann. Muß in Ausnahmefällen bei besonders alten Gebäuden, für welche der Anschaffungswert nicht mehr festzustellen ist oder gar zu weit zurückliegenden Epochen angehört, die Schätzung subsidiär eintreten, ist natürlich dagegen nichts einzuwenden.

Anders und doch wieder ähnlich liegen die Dinge bei den städtischen Wohnhäusern und den übrigen jederzeit veräußerlichen bebauten Grundstücken. Hinsichtlich dieser gehen in den großstädtischen Finanzverwaltungen die Meinungen auseinander, ob

1. der durch die Kapitalisierung des Ertrags gewonnene Ertragswert in die Vermögensnachweisung eingesetzt werden soll, oder

2. ob ähnlich wie bei den öffentlichen Gebäuden ein Schätzungswert für den Grund und Boden, der Feuerversicherungswert für die Baulichkeiten, oder

3. ob einheitlich der Verkaufs- bezw. gemeine Wert oder schließlich

4. ob, mit kleinen Variationen hier und dort, einheitlich der Anschaffungswert als Norm gewählt werden soll.

Was die unter 1. genannte Einsetzung des Ertragswerts anlangt, so mag dieses Verfahren in gewissen Fällen richtig sein für die Vermögensnachweisungen eines Privatmannes, der ein Wohnhaus im allgemeinen besitzt, um es in dieser Eigenschaft zu verwerten, nicht aber bei der Stadt, die zum großen Teile bebaute Grundstücke kauft, nicht weil, sondern vielmehr trotzdem sie bebaut sind; auch ist gerade hier für die Bemessung des Erwerbspreises häufig genug weniger das tatsächliche, als vielmehr das mögliche Erträgnis maßgebend. Mit Recht lehnen deshalb fast alle Großstädte die an sich ja nahe liegende Anwendung des Ertragswerts für die Aufstellung des Vermögens an Miet- und ähnlichen Häusern ab (die synoptische Übersicht läßt nur zwei Ausnahmen erkennen), denn in praxi ist dieses Verfahren ähnlich, als ob man ein Bauterrain inmitten der Stadt, auf dem vielleicht Gras wächst, nach dem kapitalisierten Reinertrage des Heus bewerten wollte.

Digitized by Google

Übersicht IV. Hauptergebnisse einer Anfrage betr. die Be… nachweise für …

(Lediglich die Hauptgrund…

Zeichenerklärung: A. = Anschaffungswert; B. = Buchwert (Anschaffungskosten abzüglich Abset…

Laufende Nr.	Stadt	Schulen, Verwaltungsgebäude und andere ihrem Verwendungszweck nach für etwaige Veräußerung nicht in Frage kommende bebaute Grundstücke		Mietshäuser und ähnliche jederzeit ver… äußerliche bebaute Grundstücke	
		Baugrund	Baulichkeiten	Baugrund	Baulichkeiten
1	2	3	4	5	6
1	Aachen	Taxe d. Stadtbauamts	F.	Taxe d. Stadtbauamts	F.
2	Altona	G.-W.		G.-W.	
3	Barmen	A. (bei älterem Besitztum G.-W.)	A. (bei älterem Zuschlag f. erhöhten Bauwert und Abschlag f. Abnutzung)	Wie in Spalte 3	Wie in Spalte 4
4	Bochum	?	F.	?	F.
5	Braunschweig	A.	A.	A.	A.
6	Breslau	V.-W.	F.	V.-W.	F.
		mit Abzügen für nichtwirtschaftliche Ausnutzung			
7	Cassel	A.	A.	A.	A
8	Charlottenburg	V.-W.	F.	V.-W.	F
9	Chemnitz	Schätzung nach Einheitssätzen	F. bzw. B.	Wie in Spalte 3	Wie in Spalte 4
10	Cöln	—	F.		F.
11	Crefeld	Schätzung		A. (mit Zu- u. Abschlag wie in Spalte 14[1])	
12	Danzig	G.-W.	F.	G.-W.	F.
13	Dresden	A. oder G.-W.	A.	A. oder G.-W.	A.
14	Duisburg	G.-W.	A.	G.-W.	
15	Düsseldorf	A.	A.	A.	A.
16	Elberfeld	G.-W.	B.	G.-W.	B
17	Frankfurt a. M.	A. (bei den späteren Revisionen Schätzung nach besonderen Normen)		Wie in Spalte 3 und 4	
18	Gelsenkirchen	V.-W.	F.	V.-W.	F
19	Halle a. S.	A.	A.	A.	A.
20	Karlsruhe	V.-W.		V.-W.	
21	Kiel	G.-W.	F.	G.-W.	F.
22	Königsberg	G.-W.		G.-W.	
23	Magdeburg	Schätzung	F.	G.-W.	
24	Mannheim	G.-W.		G.-W.	
25	Mülheim (Ruhr)	V.-W.	B.	V.-W.	B
26	München	G.-W.		G.-W.	
27	Nürnberg	V.-W.	A.	V.-W.	A.
28	Plauen i. V.	V.-W.	F.	V.-W.	F
29	Posen	Schätzung	F.	Schätzung	F.
30	Rixdorf	V.-W.	A.	G.-W.	
31	Schöneberg	G.-W.	F.	G.-W.	F.
32	Stettin	A.	F.	Ertragswert	
33	Straßburg i. E.	A.	A.	Ertragswert	
34	Stuttgart	V.-W.	A.	A.	A.
35	Wiesbaden	G.-W.	Schätzung	G.-W.	Schätzung

[1] Außerdem Abschreibung von 1% für Abnutzung der Gebäude.
[2] Die im Bau befindliche Vollkanalisation soll späterhin in die Vermögensnachweisung aufgenommen wer…
[3] Falls der Ertragswert niedriger als der Anschaffungswert ist, Ertragswert.

Digitized by Google

vertungsmethoden bei Aufstellung städtischer Vermögens-
35 deutsche Großstädte.

äße werden dargestellt.)

ungen); F. = Feuerversicherungswert; G.-W. = Gemeiner Wert; V.-W. = Verkaufs-(Verkehrs-)wert.

Industrielle Anlagen								
Baugrund	Baulichkeiten	Kanalisationsanlagen	Rohr- und Leitungsnetze	Bahnkörper d. Straßenbahn	Wagenpark d. Straßenbahn	Maschinen usw.	Unbebauter Grundbesitz	Inventar
7	8	9	10	11	12	13	14	15
B.		B.	B.	.	.	B.	Im allg. A.	F.
G.-W.		—	A.	.	.	A.	G.-W.	F.
A.	A.	—	B.	B.	B.	B.	Baustellen: G.-W.; ländl. Gelände im allg. A.; sonst im allg. A. zuzügl. Zinsverlust	A.
mit Zu- und Abschlag wie in Spalte 3 u. 4)								
?	F.	A.	A.	A.	—	B.	G.-W.	A.
A.	A.	A.	A.	.	.	A.	A.	A.
B.		—	B.	—	—	B.	V.-W. abz. 10%; landwirtsch. Grundstücke: A. oder Katastertaxe; Forsten: Schätzung	F.
A.	A.	—	—	.	.	A.	A.	B.
V.-W.		A.	A.	.	.	B.	V.-W.	B.
Wie in Spalte 4	Wie in Spalte 4		B. (z. T.)	A.	A.	A. (z. T. B.)	Im allg. Schätzung nach Einheitssätzen	Schätzung
	F.	?	B.	B.	F.	F.	A.	F.
Schätzung		—	—	.	.	Schätzung	A. zuzügl. 4% Jahres-Zs. abzügl. eig. Einnahmen	F.
G.-W.	F.	—	—	—	F.	F.	Spekulationsgelände: A.; landwirtsch. Gelände: Ertragswert; sonst G.-W.	F.
A. od. G.-W.	B.	—	B.	B.	B.	B.	Im allgem. A.	—
B.		—	B.			B.	G.-W.	F.
B.		A.	B.	B.	B.	B.	A.	—
G.-W.	B.	—	B.			B.	G.-W.	F.
B.		B.	B.	B.	B.	B.	Wie in Spalte 3 und 4	?
V.-W.	F.	—	.	.	.	.	Unfertiges Gelände: A; landwirtschaftl. Gelände und Baustellen: V.-W.	F.
B.		—	B.	.	.	B.	Im allgem. A. (bei Nutzungsgrundstücken Ertragswert)	F. bezw. A.
Ertragswert		—	Ertragsw.	Ertragswert		Ertragsw.	V.-W.	A.
G.-W.	F.	—[2]	B.	.	.	F.	G.-W.	F.
Im allg.	Im allg.	—	B.	B.	B.	B.	G.-W.	B.
G.-W.	B.							
B.		—	A.	.	.	A.	G.-W.	F.
Im allg. A.[2]		—	Im allg. A.[2].	Im allg. A.[2]		Im allg. A.[2].	G.-W. (Vermögenssteuerwert)	B.
B.		?	B.	B.	B.	B.	Spekulat. u. landw. Gelände: A.; sonst V.-W.	—
Ertragswert		?	Ertragsw.	Ertragswert		Ertragswert	außerhalb gelegene Grundstücke: A.; sonst G.-W.	?
V.-W.	A.	A.	A.	A.	A.	A.	V.-W.	B.
V.-W.	F.	—	A.	.	.	F mit Abschr.	V.-W.	F. mit Abschr.
Schätzung	F.	—	B.	.	.	F.	G.-W.	F.
V.-W.	A.	—	A.	.	.	A.	G.-W.	A.
G.-W.	F.	A.	A.	.	.	A.	G.-W.	F.
Im allg. B.		Nach Einheitssätzen	B.	.	.	B.	Ländl. Grundstücke: Ertragswert; sonst A.	A.
A.	A.	B.	B.	.	.	B.	G.-W.	B.
B.		—	B.	.	.	B.	V.-W.	A. z. T. B.
G.-W.	Schätzung		B.	.	.	F.	G.-W.	F.

Digitized by Google

Gegen die zu 2 und 3 erwähnten Methoden, welche auf der Grundlage des gemeinen Wertes beruhen, gelten die gleichen Bedenken, die hinsichtlich der Unsicherheit von Schätzungen bereits geäußert wurden und S. 193 f. noch eingehender dargelegt werden.

Auch hier ist namentlich mit Rücksicht auf die Bemessung des Erwerbspreises und die künftige Verwertung, hinsichtlich der kaum Verschiedenheiten von unbebautem Boden bestehen, das Zuverlässigste die Zugrundelegung der Anschaffungskosten, die zudem auch einerseits den Vorzug der Einheitlichkeit mit der Bemessung der anderen städtischen Gebäude besitzt und anderseits ebenso vor einer allzugroßen Über- wie einer allzugroßen Unterschätzung bewahrt. Ihre einfache Handhabung fällt hier ebenfalls sehr ins Gewicht. Zurzeit stellen von den 35 behandelten Großstädten 9 ihre jederzeit veräußerlichen bebauten Grundstücke nach dem Anschaffungswert ein, und es ist um so mehr zu wünschen, daß gerade diese Methode an Boden gewinne und eine Grundlage der Vereinheitlichung werde, weil sie demselben Geiste entstammt, der für die Vorschriften des Handelsgesetzbuches über die Aufstellung der Vermögensbilanzen maßgebend sind; § 261 des Handelsgesetzbuches schreibt für die Aktiengesellschaften, an deren richtiger Vermögensdarstellung die Öffentlichkeit in ähnlicher Weise ein besonderes Interesse hat, wie an derjenigen der Stadtgemeinden, vor, daß der Wert der Vermögensobjekte höchstens zu den Anschaffungs- oder Herstellungskosten einzusetzen ist; um so mehr auch, als die Mehrzahl der städtischen Verwaltungen nach anderer Hinsicht bereits die Grundsätze kaufmännischer Vermögensnachweisung akzeptiert haben: Bei Baulichkeiten der größeren *industriellen Betriebe*, wo der Buchwert, d. h. Anschaffungspreis abzüglich der Abschreibungen für Abnutzung eingesetzt wird. In einer Anzahl von Städten freilich schätzt man auch hier nach gemeinem oder Verkaufswert bezw. benutzt die Feuerversicherungspolice; die Folge ist die eigenartige Erscheinung, daß diejenigen städtischen Werke, die eine Bilanz aufmachen, in dieser ihren Immobilienbesitz anders beziffern als die Stadtverwaltungen in ihrer Gesamtvermögensnachweisung; daß hier Wandel geschaffen und Immobiliarbesitz industrieller Betriebe auch nach den sonst in der Industrie maßgebenden Grundsätzen ordnungsgemäßer Abschreibungen eingesetzt werde, ist zwecks Berichtigung der städtischen Vermögensnachweisungen sowie zwecks Grundlegung ihrer Vergleichbarkeit nachdrücklich zu wünschen.

Dies gilt logischerweise auch für denjenigen Immobiliarbesitz der gewerblichen Betriebe, der nicht Hochbau ist, im wesentlichen also für die *Kanalisationsanlagen, die Rohr- und Leitungsnetze der Gas-, Wasser- und Elektrizitätswerke*, die, falls vorhanden,

Digitized by Google

Bahnkörper der städtischen Straßenbahnen usw. Gerade bei den sehr erheblichen Beträgen, die hier in Frage stehen, ist die Annahme einheitlicher Grundsätze von besonderem Wert. Zurzeit wird die Vergleichbarkeit, ebenso wie die Richtigkeit der Vermögensübersichten vor allem durch die sehr verschiedene Behandlung der Kanalisationsanlagen beeinträchtigt. Mit Recht heißt es in dem schon erwähnten Berichte des Breslauer Statistischen Amts: „Der Wert von Tiefbauten ist so bedeutend, daß seine Weglassung ein wesentlicher Fehler wird.[1]" Aber in Breslau selbst z. B. sind Kanalisationsanlagen und Straßenbahnkörper aus der Vermögensnachweisung weggelassen worden, weil hierfür nur Neubauwerte vorlägen und eine richtige Fortschreibung sich nicht ermöglichen ließe.

Andere Städte, wie Altona, Barmen, Cassel, Chemnitz, Crefeld, Dresden, Duisburg, Elberfeld, Gelsenkirchen, Halle a. S., Kiel, Königsberg, Magdeburg, Mannheim, Plauen i. V., Posen, Rixdorf, Stuttgart und Wiesbaden, also bei weitem die große Mehrheit, verfahren hinsichtlich der Kanalisationsanlagen ebenso, so daß bei einer Vergleichung unter den heutigen Umständen jedenfalls die Wertansätze der Kanalisationsanlagen bei den übrigen Städten außer Ansatz gelassen werden müßten; der Fehler, der durch die Weglassung dieser Millionenposten aus den Vermögensnachweisungen entsteht, verschwindet deshalb freilich nicht, und er wäre offenbar kleiner, wenn man mangels richtig abgeschriebener Werte die Anschaffungskosten nackt oder mit wenigstens einigermaßen zutreffenden Abschreibungen einsetzte, anstatt daß diese Summen völlig fortgelassen werden.

Hinsichtlich der Rohrnetze von Gas-, Wasser- und Elektrizitätswerken herrscht etwas mehr Übereinstimmung, wenn es freilich wunderbar anmutet, wenn hier oder dort die industriellen Werke ein und derselben Stadt nach verschiedenen Grundsätzen verfahren, und einige Städte noch immer vergessen, in ihren Vermögensbilanzen ordnungsgemäß abzuschreiben.

Freilich ist hinsichtlich der Richtigkeit und Vergleichbarkeit auch der abgeschriebenen Werte die Einschränkung zu machen, daß die Abschreibungen ja nicht in allen Städten gleichmäßig vorgenommen werden, daß im Gegenteil hier mit großen, dort mit geringen Abschreibungsquoten gearbeitet wird.

[1] Vgl. auch die treffenden Ausführungen des Oberbürgermeisters Dr. Struckmann in der oben (S. 36) angeführten Sitzung des Preußischen Herrenhauses, der insbesondere darauf hinwies, ein wie schiefes Bild durch Einstellung der Anleiheschulden für Zwecke derartiger Anlagen einerseits, Auslassung der damit erstellten Vermögenswerte anderseits hervorgerufen werde.

Digitized by Google

Das ist aber ein unvermeidlicher Mangel, der bei der Vergleichung jedes beliebigen Bilanzpaares von Industriegesellschaften ebenso vorliegt.

Außerdem würde ein geeigneter Maßstab zur Beurteilung der Buchwerte dem Leser der Vermögensnachweisung dadurch leicht gegeben werden können, daß den Buchwerten die Anschaffungskosten nachrichtlich beigefügt werden. Auch geht wohl innerhalb der Fachverbände das zielbewußte Streben dahin, die Höhe der Abschreibungsquoten wenigstens in etwas zu vereinheitlichen.

Eng verwandt mit der Einwertung der industriellen Gebäude und der Rohranlagen ist natürlich diejenige der Maschinen gewerblicher Betriebe. Hier hat sich das Prinzip der Einsetzung nach Buchwerten bereits noch stärker durchgesetzt. Einzelne Städte freilich wie Altona, Bochum, Cassel, Chemnitz, Mannheim, Nürnberg, Rixdorf und Schöneberg setzen die vollen Anschaffungswerte ein, einige wenige Städte auch die Feuerversicherungswerte. Beides führt zu Überschätzungen, ist aber leicht zu verbessern, da gerade hier Abschreibungsquoten ohne allzu große Schwierigkeiten festgelegt werden können. Noch mehr führt zu Überschätzungen die Berechnung des Ertragswerts nach Karlsruher und Münchener Muster, da neben diesen Ertragswerten die Reservefonds u. dergl. ebenfalls in der Vermögensnachweisung erscheinen. Hinsichtlich der Materialienbestände ergeben die lückenhaften Nachrichten, die dem Verfasser seinerzeit zugegangen sind, soviel, daß auch hier noch erhebliche Differenzen bestehen; bald werden die Anschaffungskosten, bald die geschätzten Gegenwartswerte, bald überhaupt nichts eingesetzt. Gerade hier mag es darum schwer sein, einige Einheitlichkeit zu erzielen, doch wird immerhin zusammenfassend betont werden dürfen, daß im allgemeinen hinsichtlich der Maschinen Einwertung nach Anschaffungskosten minus Abschreibungen, also Buchwerten, hinsichtlich der Materialbestände aber, für die Abschreibungsquoten etwas völlig aus der Luft Gegriffenes wären, gemäß allgemein kaufmännischen Grundsätzen Einwertung nach Anschaffungskosten das Richtige trifft.

Weniger ins Gewicht fallen die Verschiedenheiten bei der Bewertung des Amts- und Schulinventars. Hier ist vor allem wesentlich, daß es überhaupt in die Vermögensnachweisung aufgenommen werde; ob dagegen im einzelnen Feuerversicherungs-, Anschaffungs- oder Schätzungswert eingesetzt wird, verschiebt das Bild nicht allzusehr. Das Richtigste wäre wohl Einsetzung des Buchwertes auf Grund ordnungsgemäßer jährlicher Abschreibung.

Anders bei unbebautem Grundbesitze, der für das Vermögen der meisten Städte eine ständig höhere Bedeutung erlangt! Für ihn zeigt das vorliegende Material im wesentlichen zwei Typen: Die größere Zahl

Digitized by Google

der Städte schätzt den Wert unbebauten Grundbesitzes, während der Rest ihn nach den Anschaffungskosten bemißt. Von der ersteren Gruppe nennt die eine Stadt den eingesetzten Wert gemeinen Wert, die andere Verkaufs-, eine dritte Schätzungswert; im Grunde ist all dies der gleiche gemeine Wert, von dem Fuisting mit Recht sagt, „daß die Ergebnisse des wirtschaftlichen Tauschverkehrs seine einzige und unmittelbare Erkenntnisquelle bilden[1]."

Das Breslauer Statistische Amt meint nun in seiner bereits oben (S. 185) angezogenen Denkschrift, daß der Wert unbebauten Bodens sich ohne große Mühe in viel exakterer Weise feststellen lasse als derjenige der Gebäude und hebt hervor, daß es selbstverständlich dazu der Grundlage einer ausreichenden und ständig fortgeführten Nachweisung von tatsächlich gezahlten Preisen bedürfe. Freilich ist sich dasselbe statistische Amt der Unsicherheit des Bodens, auf dem es wandelt, wohl bewußt, denn es kürzt, um nicht gegen den Grundsatz der vorsichtigen Minimalschätzung zu verstoßen, die errechneten Durchschnittswerte regelmäßig um 10 %.

Tatsächlich ist und bleibt trotz noch so guten Hilfsmaterials und noch so sorgfältiger Abmessung der Verhältnisse der gemeine Wert für die hier in Frage kommenden Zwecke etwas in der Luft Liegendes. Handelt es sich doch, wie Adolf Weber[2] recht hübsch sagt, bei seiner Abschätzung „um das Problem festzustellen, wie viel von der Gegenwartsphantasie die Zukunft verwirklicht".

Ein Praktiker war es, der vor nicht allzulanger Zeit im Preußischen Verwaltungsblatte den Stoßseufzer verlautbaren ließ: „Wer je mit der Einschätzung der Grundstücke nach dem gemeinen Werte zu tun hat, weiß, wie schwer eine zutreffende Einschätzung in einem aufstrebenden Orte ist." Von bodenreformerischer Seite, also von den entschiedensten Vertretern der Idee von der Besteuerung nach dem gemeinen Wert, sind die Zugeständnisse ausgegangen, daß der gemeine Wert der Baustellen oft wesentlich von Temperament und willkürlichen Zukunftshoffnungen bestimmt werde, daß es sich bei dem Immobilienmarkte vielfach um eingebildete Werte handele, daß man ein großstädtisches unbebautes Terrain mit derselben Leichtigkeit mit einer Million bewerten könne als mit zwei Millionen[3]. Lehrreich für die Unwirklichkeit des gemeinen Wertes würde das Ergebnis einer Prüfung sämtlicher Terrainverkäufe irgendeiner Stadt darauf sein, um wie viel der

[1] Vgl. Bredt, Nationalökonomie des Bodens, Berlin 1908, S. 107.
[2] Boden und Wohnung. Leipzig 1908, S. 101.
[3] Adolf Weber, ebenda, S. 102.

Digitized by Google

Kaufpreis von der sehr sorgfältig aufgestellten Taxe unter Zugrundelegung des gemeinen Werts abgewichen ist. Sie würde zeigen, daß hinsichtlich der Gesamtheit selten von nur annähernd richtiger Einschätzung nach dem gemeinen Werte gesprochen werden kann. Und dabei handelt es sich um Werte, die zur Zeit der Einschätzung wirklich realisiert werden. Ganz anders aber wie etwa bei einem Privatbesitzer mit Großgrundbesitz liegen die Verhältnisse bei einer Stadtgemeinde, die zum guten Teil ihre Grundstücke für öffentliche Zwecke kauft, bei der es also von vornherein feststeht, daß ein erheblicher Prozentsatz ihres Grundbesitzes niemals einen gemeinen, d. h. einen für den allgemeinen Marktverkehr in Betracht kommenden Wert haben wird. Die Stadtgemeinde ist ja auch keineswegs wie ein Privatbesitzer bestrebt, ihre Grundstücke gerade zur Zeit günstiger Konjunktur loszuschlagen, und selbst wenn sie es wollte, würde sie es bei ihrem Millionenbesitz wohl kaum vermögen. Legt man also dem städtischen Grundbesitz den „gemeinen Wert" zugrunde, so operiert man mit eingebildeten, weder je vorhandenen noch je realisierbaren Größen. Dazu kommt noch, daß niemand weiß, wie in Zukunft der Bodenwert steigen wird: ist es doch nicht ausgeschlossen, daß die Bodenwerte einer Stadt auch einmal sinkende Tendenzen, und zwar nicht nur an einer Stelle, sondern allgemein, verfolgen werden. Wegen der Unsicherheit der Verwendung also und wegen der Unsicherheit der Bewertung kann der gemeine Wert, der zudem, wie vorhin bemerkt, in jeder einzelnen Stadt etwas in seinen Grundlagen anderes bedeutet, nicht die richtige Grundlage der Einschätzung des unbebauten Bodens sein; auch hier ist es der Anschaffungswert, der allein keine Fiktion, sondern eine Tatsächlichkeit darstellt.

Hinsichtlich der meist landwirtschaftlichen Grundstücke in fremder Gemarkung dagegen werden gleiche Normen Platz greifen wie für jeden Privatbesitzer; es empfiehlt sich Einsetzung nach dem Ertragswert.

Zusammengefaßt ergeben sich aus den Ausführungen dieses Paragraphen folgende **Thesen** über die zur Herbeiführung einer möglichst zutreffenden Nachweisung und damit auch letzten Endes zur Anbahnung einer vergleichenden Statistik gemeindlicher Immobiliar- und Mobiliarvermögen zugrunde zu legenden Bewertungsmethoden.

1. Öffentliche Straßen und Plätze bleiben gemäß § 26 außerhalb der Vermögensnachweisung.

2. Schmuckanlagen, Denkmäler usw. sind, falls nicht unter 1 fallend, lediglich mit dem Bodenwerte (vgl. 7) einzusetzen.

3. Der Grund und Boden, auf dem öffentliche Gebäude errichtet sind, ist durchweg einzusetzen, wobei aber zu berücksichtigen bleibt, daß hier

Digitized by Google

Baugrund und Baulichkeit untrennbare Einheiten bilden, darum auch nach einheitlichem Maßstabe zu bewerten sind.

Als solcher wird der Anschaffungswert empfohlen.

4. Auch andere bebaute Grundstücke sind nach dem Anschaffungswerte zu beziffern.

5. Das Immobiliar- und maschinelle Vermögen industrieller und Verkehrsanlagen, auch Tiefbauten (insbesondere also auch Kanalisations-, Rohr- und Leitungsnetze) sind vollzählig nachzuweisen, am richtigsten nach den Buchwerten, die hinsichtlich derjenigen Betriebe, die Bilanzen aufstellen, mit deren Ansätzen übereinstimmen müssen; für Materialienbestände dürfte die Bewertung nach Anschaffungskosten das Richtige sein.

6. Das Inventar ist nach seinem Buchwert einzusetzen.

7. Da der sogenannte „gemeine Wert" eine schwankende Größe und häufig nur eine Fiktion ist, der Grundbesitz einer Stadtgemeinde zudem nach Verwendungszweck und Verwendungsmöglichkeit wesentlich anders bewertet werden muß, als derjenige anderer Besitzer, empfiehlt sich für den unbebauten Grundbesitz innerhalb der städtischen Gemarkung der einheitliche Maßstab des Anschaffungswerts.

8. Hinsichtlich der meist landwirtschaftlichen Grundstücke in fremder Gemarkung haben gleiche Normen Platz zu greifen wie für jeden Privatbesitzer; es empfiehlt sich Einsetzung nach dem Ertragswert.

C. Die vergleichende Statistik der Gemeindeschulden.

§ 30. Aufgabe, Allgemeines und Besonderes.

I. Unsere Darlegungen über die Wege einer vergleichenden Gemeindeschuldenstatistik können wesentlich kürzer gefaßt werden, als die vorausgegangenen über die Methoden der Gemeindehaushalts- und Gemeindevermögensstatistik: Erstens, weil im zweiten Teile deutlich geworden ist, daß auf diesem Gebiete der Gemeindefinanzstatistik die Praxis bereits Erhebliches geleistet hat; zweitens, weil die hauptsächlichen Grundsätze für die Schuldenstatistik sich aus denen der Vermögensstatistik[1] von selbst ergeben; drittens, weil hier die Schwierigkeiten wesentlich geringer sind als auf den beiden anderen genannten Gebieten. Stehen die allgemeinen Gesichtspunkte für

[1] Vgl. §§ 25 bis 29, S. 165 ff. dieser Arbeit.

Digitized by Google

die Statistik des gemeindlichen Schuldenwesens fest, so bietet, den guten Willen der in Betracht kommenden Gemeindeverwaltungen und die Sorgsamkeit der Bearbeitung vorausgesetzt, weder das Urmaterial selbst, noch seine Anordnung besondere Schwierigkeiten.

Auch die Statistik des Gemeindeschuldenwesens hat eine doppelte Funktion: auf der einen Seite hat sie als Gegenseite der Aktivvermögensnachweisung die gleiche Bedeutung wie diese[1], sowohl zur Ergänzung der Gemeindehaushaltsstatistik wie zur Erkenntnis des gemeindlichen Finanzzustandes. In dieser Richtung gelten für sie darum auch die gleichen Einschränkungen, die oben[2] rücksichtlich des Wertes der Gemeindevermögensstatistik gemacht wurden; nur sind sie hier noch besonders zu unterstreichen, da der Mißbrauch, aus der Schuldenhöhe einer Stadt unmittelbar auf ihre Finanzlage und auf ihre Kreditfähigkeit zu schließen, in weitesten Kreisen heute gang und gäbe und trotz der vielfachen Warnungen von sachkundiger Seite noch keineswegs im Abnehmen begriffen ist. Es wird noch anhaltender Aufklärungsarbeit bedürfen, ehe sich die Öffentlichkeit daran gewöhnt hat, die Höhe und das Wachstum der städtischen Schulden als ein Zeichen eher zunehmender Aufgaben und umfänglicher kommunaler Tätigkeit als sich verschlechternder Finanzlage anzusehen.

Die zweite Aufgabe der Gemeindeschulden liegt darin, die Bedeutung des gemeindlichen Kreditbedürfnisses für den Geldmarkt und die mannigfachen Beziehungen zwischen beiden Faktoren zu eruieren und klarzulegen. In dieser Funktion stellt die Gemeindeschuldenstatistik mehr die allgemein-volkswirtschaftlichen, bei Erfüllung ihrer ersten Aufgabe mehr die spezifisch-kommunalwirtschaftlichen Gesichtspunkte in den Vordergrund.

Praktisch fließen beide Aufgaben der Schuldenstatistik ineinander über und haben im wesentlichen Unterschiedlichkeiten mehr der Bearbeitung als der Erhebung des Materials zur Folge. Die nachstehenden Ausführungen gehen, dem Charakter der vorliegenden Arbeit entsprechend, vorwiegend von der zuerst charakterisierten Aufgabe der Gemeindeschuldenstatistik aus.

II. Auch die Gemeindeschuldenstatistik soll ein vollständiges, der Wirklichkeit entsprechendes und charakteristisches Bild der von ihr erfaßten Seite des gemeindlichen Finanzwesens zutage fördern. Was die erste dieser Forderungen anlangt, so bedeutet sie, daß die Gemeindeschuldenstatistik, wenn anders sie den Anspruch auf diese Bezeichnung schlechthin erheben will, sich nicht etwa auf das beschränken darf, was in

[1] Vgl. S. 165 ff. dieser Arbeit.
[2] Ebenda.

Digitized by Google

irriger und irreführender Weise seitens der meisten Erhebungen[1] bislang als Schulden bezeichnet zu werden pflegte, d. h. lediglich Anleiheschulden; vielmehr kommen alle Arten dessen in Betracht, was das Passivvermögen einer Stadt ausmacht; anderseits freilich darf der Begriff der „Schulden" nicht zu weit gefaßt werden und Beträge als Passiva einschließen, deren Parallelaktivbeträge oben[2] von der Vermögensstatistik ausdrücklich ausgeschlossen worden sind. Mit gleicher Begründung wie in der Vermögensstatistik haben die den Kautionen, Kassenbeständen und Einnahmeresten entsprechenden Passiven außerhalb der Schuldennachweisung zu bleiben, wenn anders diese nicht einen der schwersten und bereits mehrfach gerügten Fehler machen, d. h. der Aktivvermögensstatistik inkongruent sein will; Kautionen, Kassenvorschüsse und Ausgabereste sind somit nicht als Passiva im Sinne der Passivvermögensstatistik anzusehen, die auch in Ansehung der Einbeziehung von Schulden der Stiftungen usw. mutatis mutandis in durchaus derselben Weise wie die Vermögensstatistik zu verfahren hat. — Gegen Erhebung und nachrichtliche Mitteilung der soeben erwähnten Positionen außerhalb der Schuldenaufstellung ist natürlich nichts einzuwenden; wie im Rahmen des Gemeindehaushalts[3] und der Vermögensstatistik[4] können auch in der Schuldenstatistik derartige Daten als Ergänzung nur zur Förderung des Verständnisses und Aufhellung der Sachlage dienen.

Fraglich mag erscheinen, ob seitens der Gemeinde übernommene Bürgschaften unter den Schulden nachzuweisen sind. Demgegenüber ist aber zu betonen, daß Bürgschaften keine tatsächlichen, sondern nur mögliche Passiven darstellen, infolgedessen bei strenger Durchführung des Grundsatzes, daß die Gemeindefinanzstatistik nur Wirkliches nachzuweisen habe, zu Schulden im statistischen Sinne nicht gehören.

Anderseits ist es für die Schuldenstatistik unwesentlich, ob durch die Schuldenaufnahme der Gemeinde Barmittel zugeflossen sind oder nicht; das mag für ihre wirtschaftliche Bedeutung erheblich sein, für die Frage, ob sie in der Statistik mit zu erscheinen haben, ist es gleichgültig.

III. Hiernach ergibt sich, daß der Begriff gemeindliche Schulden folgende Gruppe umschließt:

1. Obligationen und Darlehen, soweit nicht vorübergehend aufgenommen,
2. Hypotheken und Restkaufgelder,

---

[1] Vgl. Zweiten Teil passim.
[2] Vgl. S. 168 ff. dieser Arbeit.
[3] Vgl. oben S. 139.
[4] Vgl. oben S. 171.

Digitized by Google

3. Vorübergehend aufgenommene Darlehen,
4. Passivrenten und Lasten,
(5. Sonstige Arten von Schulden).

Jede dieser Schuldarten hat für die Kommunal- und für die Volkswirtschaft verschiedene Bedeutung; in einer Statistik, die wirklich in das Wesentliche der Dinge eindringen und einführen will, ist darum eine Spezialisierung nach dem gleichen Schema unerläßlich, wobei die Klammerzeichen bei Position 5 bedeuten sollen, daß es sich hier mehr um eine Kontrollspalte als um eine Frage tatsächlichen Inhaltes handeln kann. Der in Anhang II abgedruckte Formularentwurf[1] verfährt entsprechend.

IV. Durch die Scheidung der gemeindlichen Schulden nach ihrer Art sind jene aber noch durchaus nicht genügend charakterisiert. Je nach den Zwecken, wofür die Schulden verwendet worden sind, ist ihre Bedeutung eine ganz verschiedene[2]. Es ist ein wesentlicher Unterschied, ob es sich dabei um Bedürfnisse handelt, die mit einer gewissen Regelmäßigkeit in der Gemeindewirtschaft auftreten oder um außerordentliche im wahrsten Sinne des Wortes, ob ferner die Schulden Anlagen dienen, die aus eigenen Erträgnissen mittelbar oder unmittelbar für ihren Schuldendienst aufkommen oder um solche, deren Schuldendienst letzten Endes dem Aufkommen aus Steuern zur Last fällt.

In dieser Richtung kommt zunächst eine Scheidung in Betracht, die derjenigen des Vermögens in rentierendes und unrentierendes entspricht, die Scheidung nämlich in produktive und unproduktive Anlagen. Aber schon oben[3] wurde an einem Beispiele der statistischen Praxis eingehend dargelegt, wie diese Scheidung praktisch ebenso undurchführbar ist wie jene, und zwar in so ausgesprochenem Maße, daß selbst die Theorie heute einen sonderlichen Wert auf diese Trennung nicht mehr legen kann. Trotzdem gibt es Wege, um zu einigermaßen klarer Einsicht in diese wirtschaftlich so grundlegende Gruppierung der Gemeindeschulden zu gelangen, indem man nämlich die Teilung darnach trifft, ob und inwieweit am Schuldbetrage partizipieren:

1. Die gemeindlichen Betriebe,
2. andere Verwaltungs- und Betriebszweige, die für Tilgung und Verzinsung ihrer Anleiheteile selbst aufkommen,
3. sonstige Verwaltungs- und Betriebszweige.

[1] Vgl. S. 125 dieser Arbeit.
[2] Vgl. Most, Die Schuldenwirtschaft der Deutschen Städte, Jena 1909, S. 45.
[3] S. 111 dieser Arbeit.

Digitized by Google

Selbst diese Scheidung freilich für jede Art der gemeindlichen Schulden durchzuführen ist so schwierig, daß die Mühe kaum im Verhältnisse zum Effekt stehen würde; wie sich Hypothekenschulden, Restkaufgelder, vorübergehende Darlehen auf die einzelnen Verwaltungszweige verteilen, ist nicht allzu erheblich; den berechtigten Ansprüchen, die z. B. auch Freund in seiner oben[1] zitierten Abhandlung erhebt, wird vollauf entsprochen, wenn die Gliederung für die Anleiheschulden allein durchgeführt wird. Inwieweit für diese dann innerhalb der skizzierten Gliederung noch weitere Teilungen durchzuführen sind, läßt sich von vornherein nicht sagen. Soweit Verwaltungszweige für den Schuldendienst ihrer Anleiheteile selbst aufkommen, ist es selbstverständlich möglich und zum mindesten hinsichtlich der sogenannten gemeindlichen Unternehmungen (Betriebe) auch sehr wünschenswert, weiter zu spezialisieren. Im übrigen aber findet mutatis mutandis das oben[2] über die Schwierigkeiten einer Aufteilung der Vermögenswerte auf einzelne Verwaltungszweige Gesagte hier guten Teils Anwendung. Einen wohl ausreichenden Versuch weiterer Aufteilung macht ebenfalls der als Anhang II dieser Arbeit abgedruckte Fragebogen.

V. Aber auch bei Beobachtung alles bisher Ausgeführten ist das Schuldenwesen einer Gemeinde oder einer Gesamtheit von Gemeinden nicht ausreichend charakterisiert, wenn nicht die Belastung, die daraus der Gemeindewirtschaft im allgemeinen und in ihren einzelnen Teilen durch die kontrahierten Schulden erwächst, klar wird. Auch hier genügt es, die Anleiheschulden allein zu berücksichtigen, da die vorübergehend aufgenommenen Darlehen und die Restkaufgelder keine dauernde Belastung bringen, diejenige der Passivrenten und Lasten durch deren Existenz bereits genügend gekennzeichnet wird, der Verzinsung der Hypothekenschulden aber ohne weiteres ausreichende mittelbare oder unmittelbare Erträgnisse der belasteten Grundstücke gegenüberstehen.

Zur Erkenntnis dieser Belastung muß eine interlokale Gemeindeschuldenstatistik zum mindesten den Zinsfuß, den Tilgungssatz und die Tilgungsdauer erfragen; höchst lehrreich ist es zweifellos auch, wenn das erhobene Material die Gegenüberstellung des planmäßigen Aufwandes mit dem tatsächlichen eines bestimmten Rechnungsjahres ermöglicht; doch gehört dies vielleicht eher zur Gemeindehaushalts- als zur Gemeindeschuldenstatistik, da dabei mehr die Finanztätigkeit, als der Finanzzustand in Frage kommt.

---

[1] S. 168, Anm. 2 dieser Arbeit.
[2] S. 168, Anm. 2 und 175, Anm. 3 dieser Arbeit.

Digitized by Google

VI. Dazu tritt noch ein Weiteres. Will die Statistik im Verfolg ihrer oben an zweiter Stelle charakterisierten Aufgabe zur Erkenntnis der Zusammenhänge zwischen gemeindlichem Anleihebedürfnis und Geldmarkt ihre Beobachtungen ausdehnen, so hat sie nach denjenigen Momenten zu fragen, die, abgesehen von der Höhe der Schulden und den unter V erwähnten Punkten, für die Klarstellung der Beziehungen zwischen gemeindlichen Kreditbedürfnissen und Geldmarkt entscheidend sind: Die Art der Gläubiger, die Art der Begebung und schließlich die Höhe der Emissionskurse wie der Übernahmekurse, um daraus die Höhe der Übernahmeprovisionen errechnen zu können. Diese Daten sind ausnahmslos, in erster Linie diejenigen betreffend Gläubiger- und Emissionskurse, für die Beurteilung des gemeindlichen Emissionswesens von ausschlaggebender Bedeutung; über die Methode ihrer Gewinnung braucht einzelnes angesichts des heutigen Standes der Erhebungstechnik nicht mehr gesagt zu werden; es darf auch hier außer auf früher schon Ausgeführtes und praktisch Durchgeführtes, auf den Fragebogenentwurf in der Anlage II hingewiesen werden, der unter selbstverständlicher Benutzung von bereits Vorhandenem vom Verfasser aufgestellt worden ist.

VII. Ein Ideal der Gemeindeschuldenstatistik wäre es, wenn alle vorstehend bezeichneten Daten und Beziehungen in erschöpfender Weise sowohl für den Schuldenstand am Schlusse oder Ende eines bestimmten Rechnungsjahres als auch für die Schuldenbewegung innerhalb einer gewissen Periode erhoben und dargestellt würden. Aber abgesehen davon, daß einiges des hieraus zu Ersehenden schon erhellt aus einer historischen Vergleichung des Schuldenstandes, wird auch hier auf absehbare Zeiten Beschränkung geübt werden müssen, will man nicht durch Überspannung des Wünschens das bisher Erreichte und gegenwärtig Erreichbare gefährden. Eine Verbindung beider, von Schuldenstands- und Schuldenbewegungsstatistik, wie sie den wesentlichsten und am meisten berechtigten Ansprüchen der Wissenschaft und Praxis gerecht wird, ist in Anhang II versucht worden.

§ 31. Schlußbemerkung.

Fehler und Fehlerquellen aus irgendeinem Gebiete statistischen Forschens lückenlos zu verbannen, ist unmöglich: auf dem Gebiete der vergleichenden Gemeindefinanzstatistik nicht zuletzt.

Völlig einwandfrei können ihre Probleme darum niemals gelöst werden. Dieser Erkenntnis wird sich der Leser der vorausgegangenen Erörterungen nicht verschließen können.

Digitized by Google

Der Verfaſſer iſt ſich deſſen bewußt; ſein Ziel war, Wege zu zeigen, von denen er meint, daß ſie als die nächſten und ſicherſten nicht zum Ideale ſelbſt, wohl aber — ſoweit unter gegenwärtigen und abſehbaren Verhältniſſen überhaupt möglich — in deſſen Nähe führen. Eine Wahrheit aber möge eine neue Begründung in den hier vorgelegten Ergebniſſen ſeiner Forſchung gefunden haben: *Nur aus Kritik und Beſchränkung heraus kann der ſtatiſtiſche Fortſchritt geboren werden!*

Digitized by Google

Vierter Teil.

Die wesentlichsten Ergebnisse der deutschen Gemeindefinanzstatistik in tabellarischen Nachweisungen.

1. Deutsches Reich.

a) Einnahmen und Ausgaben der Städte und Landgemeinden mit mehr als 10000 Seelen 1907.

(Quelle: Reichstagsdenkschrift zur Reichsfinanzreform 1908; zur Methode: oben S. 81.)

	Einnahmen		Ausgaben		Mehreinnahmen (+) bezw. Mehrausgaben (−) 1000 Mk.
	absolut 1000 Mk.	%	absolut 1000 Mk.	%	
Kämmereiverwaltung . . .	115 580,8	5,91	55 394,2	2,81	+ 60 186,6
Steuerverwaltung	649 518,8	33,21	37 459,1	1,90	+ 612 059,7
Schuldenverwaltung	165 815,5	8,48	282 014,8	14,31	— 116 199,1
Allgemeine Verwaltung und Polizeiverwaltung	64 580,3	3,30	231 927,7	11,75	— 167 347,4
Verwaltung der städtischen Werke, Markthallen und sonstiger Einrichtungen zur Lebensmittelversorgung . .	507 112,5	25,93	452 579,2	22,96	+ 54 533,3
Bildungs- und Kunstinstitute	98 683,5	5,05	341 980,2	17,36	— 243 296,7
Bauverwaltung	92 383,5	4,72	194 641,1	9,87	— 102 257,6
Armen-, Waisen- u. Krankenhausverwaltung	58 970,0	3,01	150 710,1	7,64	— 91 740,1
Sonstige Verwaltungszweige	203 113,7	10,39	224 770,9	11,40	— 21 657,2
Zusammen:	1 955 758,8	100,00	1 971 477,3	100,00	— 15 718,5

Digitized by Google

b) Gemeindesteuern der Städte und Landgemeinden mit mehr als 10000 Seelen 1907.
(Quelle: wie bei a)

A. Direkte Steuern.

	Preußen 15148145 Einwohner[1]		Bayern 1816959 Einwohner[1]		Sachsen 2073885 Einwohner[1]		Übriges Deutschland 2978842 Einwohner[1]		Deutsches Reich 22017831 Einwohner[1]	
	Aufkommen an Steuern		Aufkommen an Steuern		Aufkommen an Steuern		Aufkommen an Steuern		Aufkommen an Steuern	
	absolut in 1000 Mk.	auf den Kopf des Einwohners Mk.	absolut in 1000 Mk.	auf den Kopf des Einwohners Mk.	absolut in 1000 Mk.	auf den Kopf des Einwohners Mk.	absolut in 1000 Mk.	auf den Kopf des Einwohners Mk.	absolut in 1000 Mk.	auf den Kopf des Einwohners Mk.
Einkommensteuer einschl. Lohn- u. Berufssteuer	244776,9	16,16	2643,6	1,45	29278,2	14,12	26741,6	8,98	303440,3	13,78
Kapitalrentensteuer . .	—	—	4397,1	2,42	3,7	0,001	3720,4	1,25	8121,2	0,37
Grund- und Gebäudesteuer	112672,8	7,44	9044,7	4,98	5166,1	2,49	13700,4	4,60	140584,0	6,39
Wohn- und Mietssteuer	1365,3	0,09	—	—	6,5	0,003	582,6	0,20	1954,4	0,09
Gewerbesteuer	54853,1	3,62	11008,0	6,06	9,9	0,005	12392,6	4,16	78263,6	3,55
Schankgewerbesteuer . .	2388,9	0,16	—	—	69,1	0,03	—	—	2458,0	0,11
Wandergewerbesteuer. .	269,6	0,02	29,6	0,02	1,1	0,000	55,8	0,02	356,1	0,02
Marktstandsgelder . . .	22,6	0,001	14,1	0,01	15,1	0,01	124,5	0,04	176,3	0,01
Warenhaussteuer . . .	2877,9	0,19	—	—	28,9	0,01	87,1	0,03	2993,9	0,13
Sonstige persönliche Steuern(Bürgergelder Offiziersabgaben) . .	169,1	0,01	—	—	2,1	0,001	320,7	0,11	491,9	0,02
Nicht zerlegbare direkte Steuern und Umlagen	3916,0	0,25	10447,0	5,75	14,5	0,01	3991,3	1,34	18368,8	0,83
Sa. der direkten Steuern	423312,2	27,94	37584,1	20,69	34595,2	16,68	61717,0	20,73	557208,5	25,31

[1] In den in Betracht kommenden Städten.

Digitized by Google

B. Indirekte Steuern.

	Preußen 15 148 145 Einwohner		Bayern 1 816 959 Einwohner		Sachsen 2 073 885 Einwohner		Übriges Deutschland 2 978 842 Einwohner		Deutsches Reich 22 017 831 Einwohner	
	Aufkommen an Steuern		Aufkommen an Steuern		Aufkommen an Steuern		Aufkommen an Steuern		Aufkommen an Steuern	
	absolut in 1000 Mk.	auf den Kopf des Einwohners Mk.	absolut in 1000 Mk.	auf den Kopf des Einwohners Mk.	absolut in 1000 Mk.	auf den Kopf des Einwohners Mk.	absolut in 1000 Mk.	auf den Kopf des Einwohners Mk.	absolut in 1000 Mk.	auf den Kopf des Einwohners Mk.
Hundesteuer	4 008,9	0,26	336,7	0,19	480,7	0,23	832,4	0,27	5 658,7	0,26
Vergnügungssteuer	4 862,8	0,32	49,4	0,03	360,5	0,17	255,4	0,09	5 528,1	0,25
Sonstige	20,4	0,001	11,9	0,01	0,4	0,000	52,7	0,02	85,4	0,004
Aufwandsteuern insges.	8 892,1	0,59	398,0	0,22	841,6	0,41	1 140,5	0,38	11 272,2	0,51
Grundbesitzwechselabgaben	31 583,5	2,08	1 286,8	0,71	3 068,5	1,48	1 836,7	0,62	37 775,5	1,71
Pflasterzoll	—	—	2 060,3	1,13	3,4	0,002	66,6	0,02	2 130,3	0,10
Sonstige	2,6	0,000	26,9	0,02	539,6	0,26	169,6	0,06	738,7	0,03
Verkehrssteuern insges.	31 586,1	2,09	3 374,0	1,86	3 611,5	1,74	2 072,9	0,70	40 644,5	1,84
Mahlsteuer	129,8	0,01	1 868,5	1,03	892,6	0,43	540,5	0,18	3 431,4	0,16
Schlacht- und Fleischsteuer (einschl. Wild und Geflügel)	4 689,2	0,31	1 332,4	0,73	933,1	0,45	2 709,7	0,91	9 664,4	0,44
Malz- und Biersteuer	7 621,8	0,50	4 122,0	2,27	993,9	0,48	6 258,0	2,10	18 995,7	0,86
Branntwein- und Spiritussteuer	472,9	0,03	21,0	0,01	28,7	0,01	669,1	0,22	1 191,7	0,05
Sonstige	247,1	0,02	166,7	0,09	141,0	0,07	5 340,9	1,79	5 895,7	0,27
Verbrauchssteuern insges.	13 160,8	0,87	7 510,6	4,13	2 989,3	1,44	15 518,2	5,21	39 178,9	1,78
Indirekte Steuern insges.	53 639,0	3,54	11 282,6	6,21	7 442,4	3,59	18 731,6	6,29	91 095,6	4,13

Digitized by Google

c) Schulden der deutschen Gemeinden mit mehr als 10000 Seelen 1881 bis 1907.
(Quelle: dieselbe; zur Methode: oben S. 92.)

Jahr	Gesamtbetrag in Millionen Mk.
1881	771,8
1891	1400,5
1901	3097,7
1907	5295,7

d) Schulden sämtlicher deutscher Gemeinden nach Größenklassen 1907.
(Quelle: dieselbe.)

Größenklasse	Schuldbetrag in Millionen Mk.
Gemeinden mit weniger als 10000 Einwohnern	1264,6 [1]
Landgemeinden mit 10000 bis 25000 Einwohnern	96,1
„ „ 25000 „ 50000 „	77,3
„ „ über 50000 „	8,0
Stadtgemeinden „ 10000 bis 25000 „	670,6
„ „ 25000 „ 50000 „	561,6
„ „ 50000 „ 100000 „	732,7
„ „ 100000 „ 200000 „	928,9
„ „ über 200000 Einwohner ohne Berlin	1791,6
Berlin	429,0
insgesamt	6560,4

e) Schulden der deutschen Gemeinden mit mehr als 10000 Seelen nach Bundesstaaten und Art; Schuldendienst 1907.
(Quelle: dieselbe.)

Bundesstaat	Schuldenstand überhaupt in 1000 Mk.	Darunter insbesondere: langfristige Anleiheschulden in 1000 Mk.	Darunter insbesondere: Inhaberobligationen in 1000 Mk.	Belastung durch: Schuldverzinsung in 1000 Mk.	Belastung durch: Schuldtilgung in 1000 Mk.	Schuldendienst überhaupt in 1000 Mk.
				656,6		
Preußen	3386206,2	3074096,5	1965368,8	111571,2	80423,3	192651,1
Bayern	606627,4	535451,5	458225,6	19273,5	9586,8	28860,3
Sachsen	472295,6	431732,4	356409,2	15504,3	6646,1	22150,4
Württemberg	142422,2	131391,5	83688,9	4170,3	1221,1	5391,4
Baden	249276,6	234892,6	216021,0	8162,2	7192,5	15354,7
Hessen	139589,0	135623,4	130879,1	4824,8	2053,0	6877,8
Mecklenburg-Schw.	44506,2	34277,4	25247,0	1421,3	507,5	1928,8
Sachsen-Weimar-Eisenach	22444,5	19105,8	11067,4	789,7	433,9	1223,6
Mecklenb.-Strelitz	1267,8	1179,4	123,2	29,1	11,1	40,2
Oldenburg	9209,1	8589,1	6687,9	358,8	139,3	498,1
Zu übertragen	5073844,6	4606339,6	3253718,1	166105,2	108214,6	274976,4

[1] Diese Ziffer beruht auf Schätzung.

Digitized by Google

Bundesstaat	Schuldenstand überhaupt in 1000 Mk.	Darunter insbesondere langfristige Anleiheschulden in 1000 Mk.	Darunter insbesondere Inhaber-Obligationen in 1000 Mk.	Belastung durch Schuldverzinsung in 1000 Mk.	Belastung durch Schuldtilgung in 1000 Mk.	Schuldendienst überhaupt in 1000 Mk.
				656,6		
Übertrag	5 073 844,6	4 606 339,6	3 253 718,1	166 105,2	108 214,6	274 976,4
Braunschweig . . .	31 493,7	30 572,8	21 166,4	1 067,6	277,0	1 344,6
Sachsen-Meiningen	10 460,1	10 192,2	8 380,9	374,9	345,3	720,2
Sachsen-Altenburg.	8 704,2	8 591,7	3 423,1	330,1	133,8	463,9
Sachsen-Coburg-Gotha	12 138,3	8 683,3	7 650,9	375,2	159,7	534,9
Anhalt.	17 030,1	15 690,1	8 764,6	580,3	422,3	1 002,6
Schwarzburg-Sondershausen . . .	2 962,3	2 890,7	510,4	114,1	61,7	175,8
Schwarzb.-Rudolstadt.	2 462,3	1 859,2	1 859,2	90,5	40,8	131,3
Reuß ä. L.	3 620,0	3 560,2	806,7	129,4	113,4	242,8
Reuß j. L.	6 399,6	6 349,6	4 076,4	228,8	120,4	349,2
Lippe	4 054,8	4 054,8	3 854,8	148,4	36,9	185,3
Bremen	5 894,9	5 737,5	5 737,5	180,6	91,6	272,2
Hamburg	3 406,3	3 233,0	2 677,4	121,7	70,3	192,0
				2025,6		
Elsaß-Lothringen .	13 254,6	100 268,4	71 935,5	2 134,1	553,4	4 713,1
				2682,2		
Insgesamt	5 295 725,8	4 808 023,1	3 394 561,9	171 980,9	110 641,2	285 304,3

f) Die Anleiheaufnahmen der deutschen Städte mit mehr als 25000 Einwohnern 1897 bis 1907.

(Quelle: Most, Die Anleiheaufnahme der größeren deutschen Städte 1897/1907: zur Methode: oben S. 114.)

Es nahmen im Dezennium 1897/1907 Anleiheschulden auf	In Obligationen Mk.	In Darlehen Mk.	Insgesamt Mk.
Berlin	188 000 000	—	188 000 000
6 weitere Städte mit über 300000 Einwohnern	566 004 600	27 599 000	593 603 600
32 Städte mit 100000—300000 Einwohnern	888 238 100	142 501 392	1 030 739 492
43 Städte mit 50000—100000 Einwohnern	310 770 000	168 322 322	479 092 322
83 Städte mit 25000—50000 Einwohnern	190 159 400	212 533 658	402 693 058
Insgesamt 165 Städte	2 143 172 100	550 956 372	2 694 128 472

Digitized by Google

g) Stand und Vermehrung der Obligationenschulden der deutschen Städte mit mehr als 25000 Einwohnern 1897 bis 1907.

(Quelle: dieselbe.)

Stadt	Stand der Obligationenschulden am		Vermehrung (+) bezw. Verminderung (−) d. Obligationenschulden im Jahrzehnt 1897/1907
	31. März 1897	31. März 1907	
Berlin	266 170 350	378 472 900	+ 112 302 550
München	80 509 200	237 668 100	+ 157 158 900
Dresden	39 104 500	118 743 700	+ 79 639 200
Leipzig	49 400 600	110 564 000	+ 61 163 400
Breslau	32 262 000	57 981 000	+ 25 719 000
Cöln	31 533 600	136 319 500	+ 104 785 900
Frankfurt a./M.	58 370 971	156 851 721	+ 98 480 750
Insgesamt 6 Städte über 300000 Einwohner	291 180 871	818 128 021	+ 526 947 150
Nürnberg	26 122 300	87 746 100	+ 61 623 800
Düsseldorf	20 134 200	72 191 800	+ 52 057 600
Hannover	34 761 450	40 791 500	+ 6 030 050
Stuttgart	21 517 000	48 501 500	+ 26 984 500
Magdeburg	39 200 700	54 459 700	+ 15 259 000
Charlottenburg	20 743 700	101 307 550	+ 80 563 850
Essen	8 258 600	23 358 400	+ 15 099 800
Chemnitz	17 150 134	30 521 000	+ 13 370 866
Stettin	23 489 000	53 891 100	+ 30 402 100
Königsberg i. Pr.	17 860 350	44 502 141	+ 26 641 791
Duisburg	10 002 250	18 477 750	+ 8 475 500
Dortmund	10 095 000	36 149 000	+ 26 054 000
Halle a./S.	13 597 900	20 716 800	+ 7 118 900
Altona	23 742 600	25 968 600	+ 2 226 000
Straßburg i./E.	3 000 000	21 763 500	+ 18 763 500
Mannheim	17 277 314	61 528 500	+ 44 251 186
Kiel	4 811 450	39 855 100	+ 35 043 650
Elberfeld	16 733 000	34 844 000	+ 18 111 000
Danzig	2 091 000	12 464 000	+ 10 373 000
Barmen	21 864 100	42 345 200	+ 20 481 100
Rixdorf	5 092 900	1 924 700	— 3 168 200
Gelsenkirchen	—	—	—
Aachen	7 774 000	15 965 500	+ 8 191 500
Schöneberg	7 030 800	17 522 000	+ 10 491 200
Posen	5 836 000	25 812 500	+ 19 976 500
Braunschweig	18 090 500	23 418 000	+ 5 327 500
Cassel	15 396 300	24 721 800	+ 9 325 500
Bochum	2 555 300	11 053 600	+ 8 498 300
Karlsruhe	14 459 500	36 384 400	+ 21 924 900
Crefeld	6 299 300	27 605 300	+ 21 306 000
Plauen i./V.	4 836 000	24 786 167	+ 19 950 167
Wiesbaden	14 027 300	42 641 200	+ 28 613 900
Insgesamt 32 Städte von 100000 bis 300000 Einwohner	453 849 948	1 123 218 408	+ 669 368 460
Hierzu 43 Städte von über 50000 bis 100000 Einwohner	178 896 821	433 857 833	+ 254 961 012
83 Städte von 25000 bis 50000 Einwohner	123 360 918[1]	272 563 247[1]	+ 149 202 329[1]
Zusammen	1 313 458 908[1]	3 026 240 409[1]	+1 712 781 501[1]

[1] Ohne Eisenach, welches keine Angaben über den Schuldenstand gemacht hat.

Digitized by Google

h) Verzinsungssätze der von den deutschen Städten mit mehr als 25000 Einwohnern begebenen Obligationen 1897 bis 1907.

(Quelle: dieselbe.)

Begebungsjahr	3%ige Anleihen		3½%ige Anleihen		3½%ige Anleihen		4%ige Anleihen	
	Zahl	Betrag Mk.	Zahl	Betrag Mk.	Zahl	Betrag Mk.	Zahl	Betrag Mk.
1897 (2. Hälfte)	2	16 000 000	25	77 515 800	—	—	—	—
1898	—	—	26	150 193 100	—	—	5	24 979 000
1899	—	—	16	65 683 000	1	2 054 000	20	88 860 000
1900	—	—	5	61 742 600	1	4 250 000	43	201 031 600
1901	—	—	12	77 687 000	—	—	37	162 436 000
1902	—	—	24	142 733 000	1	1 500 000	9	30 450 000
1903	1	11 340 000	37	207 047 000	—	—	2	5 500 000
1904	—	—	20	288 387 000	1	576 000	2	10 000 000
1905	—	—	25	150 667 000	—	—	2	17 500 000
1906	1	500 000	12	42 941 000	—	—	16	122 170 000
1907 (1. Hälfte)	—	—	2	6 500 000	—	—	28	172 929 000
1897/1907	4	27 840 000	204	1 271 096 500	4	8 380 000	164	835 855 600

1) Tilgungssätze der von den deutschen Städten mit mehr als 25000 Einwohnern begebenen Obligationen 1897 bis 1907.

(Quelle: dieselbe.)

Begebungsjahr	Jährl. Tilgungssatz bis 0,5 %		Jährl. Tilgungssatz von über 0,5 bis 1 %		Jährl. Tilgungssatz von über 1 bis 1,5 %		Jährl. Tilgungssatz von über 1,5 bis 2 %		Jährl. Tilgungssatz von über 2 %	
	Zahl	Betrag Mk.	Zahl	Betrag Mk.	Zahl	Betrag Mk.	Zahl	Betrag Mk.	Zahl	Betrag Mk.
	der Anleihen		der Anleihen		der Anleihen		der Anleihen		der Anleihen	
1897 (2. Hälfte)	2	5 000 000	9	30 035 000	9	24 205 000	5	23 900 000	2	8 300 000
1898	3	2 025 000	8	19 239 500	10	36 157 600	5	81 000 000	4	33 050 000
1899	3	6 500 000	14	51 228 000	10	62 867 000	10	48 502 000	—	—
1900	7	50 000 000	10	27 609 000	20	117 442 100	8	73 973 100	3	11 500 000
1901	7	20 900 000	13	52 215 000	17	79 538 000	9	63 970 000	2	12 000 000
1902	—	—	7	42 900 000	13	79 200 000	8	29 523 000	1	24 000 000
1903	2	5 000 000	12	37 928 000	12	57 718 000	10	113 491 000	2	5 750 000
1904	3	5 200 000	4	17 500 000	8	88 455 000	6	177 000 000	1	2 000 000
1905	3	39 200 000	6	25 000 000	10	43 600 000	4	24 000 000	1	26 000 000
1906	—	—	5	19 900 000	13	46 832 000	8	90 284 000	—	—
1907 (1. Hälfte)	1	8 000 000	8	50 907 000	11	62 645 000	8	34 277 000	2	15 600 000
1897/1907[1]	31	141 825 000	96	374 461 500	133	698 659 700	81	759 920 100	18	138 200 000

[1] Außerdem 30 105 800 Mk. mit unbestimmtem Tilgungssatze.

Digitized by Google

k) **Die Gläubiger der von den deutschen Städten mit mehr als 25 000 Einwohnern aufgenommenen Anleihen 1897 bis 1907.**

(Quelle: dieselbe.)

A. Darlehen.

Gläubiger	Es gewährten im Jahrzehnt 1897/1907						
	Darlehen an					Darlehen an Städte mit über 25 000 Einw. überhaupt	
	Berlin	6 Städte über 300 000 Einwohner	32 Städte mit 100 000 bis 300 000 Einwohnern	43 Städte mit 50 000 bis 100 000 Einwohnern	83 Städte mit über 25 000 bis 50 000 Einwohnern	absolut	in %
Eigene Sparkassen	—	8 599 000	31 903 193	48 032 037	54 045 930	142 580 160	25,88
Fremde Sparkassen	—	—	13 224 068	12 792 000	20 631 985	46 648 053	8,47
Sonderkassen der Stadt, Stiftungen	—	—	50 000	2 109 704	2 863 683	5 023 387	0,91
Landesbanken, Provinzialhilfskassen	—	—	32 477 477	64 408 355	68 619 797	165 505 629	30,04
Landesversicherungsanstalten	—	19 000 000	8 758 214	11 099 903	28 717 250	67 575 367	12,26
Einzelbanken	—	—	10 808 000	5 720 000	17 014 900	33 542 900	6,09
Bankkonsortien	—	—	—	—	100 000	100 000	0,02
Privatversicherungsgesellschaften	—	—	26 300 000	8 232 000	4 053 850	38 585 850	7,00
Privatpersonen	—	—	4 447 260	4 758 323	3 273 463	12 479 046	2,26
Knappschaftsvereine	—	—	14 333 180	5 680 000	12 386 000	32 399 180	5,88
Pensionskasse der Arbeiter der Preußisch-Hessischen Eisenbahngemeinschaft	—	—	—	3 990 000	100 000	4 090 000	0,75
Sonstige	—	—	200 000	1 500 000	726 800	2 426 800	0,44
Insgesamt	—	27 599 000	142 501 392	168 322 322	212 533 658	550 956 372	100,00

Digitized by Google

B. Obligationen.

Gläubiger	Es übernahmen im Jahrzehnt 1897/1907						
	Obligationen von					Obligationen v. Städten mit über 25 000 Einw. überhaupt	
	Berlin Mk.	6 Städten über 300 000 Einwohner Mk.	32 Städten mit 100 000 bis 300 000 Einwohnern Mk.	43 Städten mit 50 000 bis 100 000 Einwohnern Mk.	83 Städten m. über 25 000 bis 50 000 Einwohnern Mk.	absolut	in %
Eigene Sparkassen	92 301 500	5 140 000	21 780 000	3 723 200	9 342 100	132 286 800	6,21
Fremde Sparkassen	—	3 000 000	6 449 500	1 000 000	465 000	10 914 500	0,51
Sonderkassen der Stadt, Stiftungen	9 600 800	16 899 500	5 158 300	954 000	2 864 700	35 477 300	1,64
Durch Stadthauptkasse freihändig begeben	—	24 545 000	32 745 000	6 203 000	5 100 000	68 593 000	3,20
Landesbanken, Provinzialhilfskassen	—	—	3 645 000	—	—	3 645 000	0,16
Landesversicherungsanstalten	—	1 250 000	2 550 000	1 000 000	—	4 800 000	0,21
Einzelbanken	—	5 595 000	107 091 800	25 342 000	66 263 000	204 291 800	9,53
Bankkonsortien	86 097 700	502 125 300	692 651 900	268 580 800	104 233 600	1 653 689 300	77,16
Privatversicherungsgesellschaften	—	—	1 293 000	—	15 000	1 308 000	0,06
Privatpersonen	—	7 449 800	14 873 600	3 967 000	1 051 000	27 341 400	1,28
Knappschaftsvereine	—	—	—	—	825 000	825 000	0,04
Insgesamt	188 000 000	566 004 600	888 238 100	310 770 000	190 159 400	2 143 172 100	100,00

Digitized by Google

l) Emissionskurse der von den deutschen Städten mit mehr als 25000 Einwohnern begebenen Obligationenanleihen 1897 bis 1907.

(Quelle: dieselbe[1].)

Größenklassen.	Emissionskurse 1897/1907					
	3½%ige Anleihen			4%ige Anleihen		
	höchster Kurs	niedrigster Kurs	Durchschnitt	höchster Kurs	niedrigster Kurs	Durchschnitt
Berlin	99,65	97,87	98,76	—	—	—
6 weitere Städte von über 300000 Einw.	100,02	91,00	97,73	101,43	98,28	100,24
32 Städte von 100000 bis 300000 „	101,50	90,67	97,47	104,90	98,07	100,92
43 „ „ 50000 „ 100000 „	101,19	91,11	98,26	103,20	97,40	100,31
83 „ „ 25000 „ 50000 „	100,50	94,00	98,47	103,50	98,25	100,59

[1] Unter Berücksichtigung der von Schalhorn in den Mitteilungen der Zentralstelle des Deutschen Städtetages (Bd. I, Nr. 6, Sp. 457/58) vorgeschlagenen genaueren Berechnungsart.

m) Übernahmekurse und Bankprovisionen der von den deutschen Städten mit mehr als 25000 Einwohnern begebenen 4%igen Obligationenanleihen 1906 bis 1909.[1]

(Quelle: Schäfer, Die Befriedigung des Kreditbedürfnisses der größeren deutschen Städte in den Jahren 1906 bis 1909; zur Methode: S. 254.)

	Städte mit mehr als 100000 Einwohnern	Städte mit 50000 bis 100000 Einwohnern	Städte mit 25000 bis 50000 Einwohnern
1. Unter pari begeben . . . Mk.[1]	448 137 000	49 377 100	34 120 000
Durchschnittlicher Übernahmekurs %	97,88	97,58	97,75
„ Emissionskurs . %	98,75	98,57	98,82
Mithin durchschnittl. Bankprovision %	0,87	0,99	1,07
2. Über pari begeben . . . . Mk.[1]	282 280 500	36 927 900	13 550 000
Durchschnittlicher Übernahmekurs %	100,92	100,66	100,78
„ Emissionskurs . %	101,69	101,44	101,62
Mithin durchschnittl. Bankprovision %	0,77	0,78	0,84
3. Insgesamt begeben . . . Mk.[1]	730 417 500	86 305 000	47 670 000
Durchschnittlicher Übernahmekurs %	99,05	98,90	98,70
„ Emissionskurs . %	99,88	99,78	99,70
Mithin durchschnittl. Bankprovision %	0,83	0,88	1,00

[1] Soweit dafür Angaben betr. Übernahmekurse und Provisionen vorliegen.

Digitized by Google

2. Preußen.

a) Einnahmen und Ausgaben der Städte und Landgemeinden 1883[1].

(Quelle: XVI. Ergänzungsheft zur Zeitschr. des Statistischen Bureaus; zur Methode: oben S. 33.)

	Stadtgemeinden mit Berlin (9 468 565 Einwohner)			Stadtgemeinden ohne Berlin (8 346 235 Einwohner)			Landgemeinden (15 723 675 Einwohner)		
	Ausgaben		Einnahmen in 1000 Mk.	Ausgaben		Einnahmen in 1000 Mk.	Ausgaben		Einnahmen in 1000 Mk.
	Gesamte	darunter außerordentliche		Gesamte	darunter außerordentliche		Gesamte	darunter außerordentliche	
	in 1000 Mk.			in 1000 Mk.			in 1000 Mk.		
Allgemeine staatliche Zwecke	17 814	*895*	5 223	13 991	*895*	4 057	7 351	*396*	1 041
Verkehrsanlagen	31 921	*9 288*	6 877	24 287	*8 846*	4 863	18 464	*3 989*	2 418
Gewerbl. Anlagen zu Gemeindezwecken und zu gemeinnützigen Anstalten	53 778	*10 283*	59 950	32 708	*7 529*	35 654	873	*302*	244
Wohltätigkeits- u. Armenanstalten und für Wohltätigkeit u. Armenpflege überhaupt	35 864	*1 487*	11 478	27 935	*1 480*	10 480	12 901	*407*	2 064
Unterrichtszwecke	61 986	*5 247*	19 882	52 265	*4 506*	18 228	22 854	*1 818*	5 775
Allgem. Gemeindeverwaltung einschl. Kosten für besondere Verwaltungszweige	24 073	*1 049*	1 646	19 458	*1 049*	1 379	13 280	*234*	533
Verzinsung, Tilgung der Gemeindeschulden	26 923	*1 603*	—	25 302	*1 597*	—	7 721	*786*	.
Aus nutzbarem Vermögen	8 798	—	31 581	8 549	—	30 507	6 937	—	20 169[7]
Steuern	.	.	108 098[2]	.	.	84 013	.	—	63 221
Sonstige Ausgaben u. Einnahmen	11 049	*1 623*	7 747[3]	10 801	*1 422*	6 814[5]	10 496	*1 677*	5 726[8]
Insgesamt	272 210	*31 477*	252 485[4]	215 301	*27 327*	196 000[6]	100 882	*9 613*	101 196[9]
Besondere Korporationsabgaben			8 442			8 143			28 617

[1] Vgl. Tabelle c.

[2] Darunter außerordentliche 23.

[3] " " 3435.

[4] Darunter außerordentliche 3924.

[5] " " 2804.

[6] " " 3293.

[7] Darunter außerordentliche 932.

[8] " " 1966.

[9] " " 2899.

b) Ausgaben der Städte mit mehr als 10000 Seelen 1891.
(Quelle: Drucksache des Abgeordnetenhauses, Session 1892/93 Nr. 7; vgl. oben S. 35, Anm. 3.)

	Städte (ohne Berlin) Mk.	Berlin Mk.	Zusammen Mk.
Allgemeine staatliche Zwecke	13 978 901	4 247 884	18 226 785
Darunter außerordentliche	*1 008 159*	*17 526*	*1 025 685*
Verkehrsanlagen	35 478 099	16 601 435	52 079 534
Darunter außerordentliche	*12 863 774*	*5 251 606*	*18 115 380*
Gewerbliche Anlagen und gemeinnützige Anstalten	63 707 476	54 268 103	117 975 579
Darunter außerordentliche	*19 686 692*	*21 842 236*	*41 528 928*
Wohltätigkeit und Armenpflege	29 410 653	15 056 281	44 466 934
Darunter außerordentliche	*2 424 236*	*3 454 000*	*5 878 236*
Unterrichtszwecke	56 943 225	15 936 044	72 879 269
Darunter außerordentliche	*5 312 538*	*2 306 502*	*7 619 040*
Darunter für das Volksschulwesen	32 027 629	10 801 401	42 829 030
Darunter außerordentliche	*3 456 145*	*1 612 800*	*5 068 945*
Allgemeine Gemeindeverwaltung	21 788 138	6 683 307	28 471 445
Darunter außerordentliche	*1 578 795*	*52 000*	*1 630 795*
Schuldzinsen und -tilgung	34 556 637	2 576 978	37 133 615
Darunter außerordentliche	*2 151 183*	—	*2 151 183*
Verwaltung des nutzbaren Vermögens	5 430 084	484 752	5 914 836
Sonstige Ausgaben	12 772 958	5 614 015	18 386 973
Darunter außerordentliche	*5 279 646*	*5 300 680*	*10 580 326*
Insgesamt	274 066 171	121 468 799	395 534 970
Darunter außerordentliche	*50 305 023*	*38 224 550*	*88 529 573*

c) Einnahmen der Städte und Landgemeinden 1883.
(Quelle: wie bei a.)

	Städte Mk.	Landgemeinden Mk.	Zusammen Mk.
Gemeindesteuern	108 098 965	63 221 917	171 320 882
Von gewerbl. u. gemeinnützigen Anlagen	59 950 151	244 181	60 194 332
Einnahmen aus verschied. Verwaltungszweigen (einschl. Gebühren)	45 107 627	11 834 083	56 941 710
Vermögenseinnahmen	31 581 181	20 169 832	51 751 013
Sonstige Einnahmen	7 747 783	5 726 878	13 474 661
Insgesamt	252 485 707	101 196 891	353 682 598

d) Einnahmen der Städte mit mehr als 10000 Seelen 1891.
(Quelle: wie bei b.)

Gemeindesteuern	127 904 601 Mk.
Von gewerblichen und gemeinnützigen Anlagen	121 395 469 „
Aus den verschiedenen Verwaltungszweigen	54 434 716 „
Ordentliche Vermögenseinnahmen	23 633 675 „
Sonstige ordentliche Einnahmen	13 905 110 „
Außerordentliche Einnahmen:	
Vom Gemeindevermögen	984 364 „
Andere	36 825 424 „
Insgesamt	379 083 359 Mk.

Digitized by Google

e) Einnahmen und Ausgaben der Städte und Landgemeinden mit mehr als 10000 Seelen 1907.

(Quelle: Reichstagsgedenkschr. z. Reichsfinanzreform; zur Methode: oben S. 81.)

	Einnahmen		Ausgaben		Mehreinnahmen (+) bzw. Mehrausgaben (—)
	absolut Mk.	% Mk.	absolut Mk.	% Mk.	Mk.
Kämmereiverwaltung	78 069,7	5,43	44,708,5	3,14	+ 33 361,2
Steuerverwaltung	485 849,2	34,22	26 050,7	1,83	+ 459 798,5
Schuldenverwaltung	129 414,6	9,13	201 872,8	14,16	— 72 458,2
Allgemeine Verwaltung und Polizeiverwaltung	43 242,1	3,06	161 007,1	11,30	— 117 765,0
Verwaltung der städtischen Werke, Markthallen usw. .	331 575,2	23,36	306 256,4	21,49	+ 25 318,8
Bildungs- und Kunstinstitute	69 502,8	4,91	242 265,4	17,00	— 172 762,6
Bauverwaltung	79 610,1	5,62	153 446,3	10,76	— 73 836,2
Armen-, Waisen- u. Krankenhausverwaltung	40 059,1	2,82	110 814,5	7,77	— 70 755,4
Sonstige Verwaltungszweige .	162 362,9	11,45	178 918,3	12,55	— 16 555,4
	1 419 685,7	100,00	1 425 340,0	100,00	— 5 654,3

f) Gemeindeabgaben in den preußischen Städten (ausschließlich Hohenzollern) 1883, 1894, 1895 und 1899[1].

Quellen: XVI. Ergänzungsheft z. Ztschr. d. Statist. Bur.; Drucksache d. Abgeordnetenhauses 1896 Nr. 30; Statistisches Handbuch Bd. IV; vgl. oben S. 35, Anm. 3.)

A. Absolute Ziffern.

Bezeichnung der Abgaben	1883 Mk.	1894 Mk.	1895 Mk.	1899 Mk.
1. Indirekte Steuern	5 512 465	11 028 404	19 779 428	30 160 645
2. Bauplatzsteuern	—	15 579	1 052 828	24 206
3. Betriebssteuern (Zuschläge und besondere)	—	185 451	1 109 683	1 564 363
Summe 1 bis 3	5 512 465	11 229 434	21 941 939	31 749 214
4. Einkommensteuern (Zuschläge und besondere, einschließlich Wohnungs- und Mietssteuern)	85 754 748	142 559 246	105 913 401	153 881 097
5. Realsteuern:				
Zuschläge und 1894 bis 1898 besondere: Grundsteuer . .	1 993 381	4 171 214	6 729 564	14 174 838
Gebäudesteuer . .	7 217 597	19 138 868	52 160 013	60 139 490
Gewerbesteuer . .	1 307 769	4 252 437	23 331 734	35 219 620
Ungetrennt angegebene bezw. (1883) besondere Realsteuern	6 313 005	213 658	902 826	184 796
Summe 5	16 831 752	27 776 177	83 124 137	109 718 744

[1] Wie g) entnommen aus von Kaufmann, Die Kommunalfinanzen, II. Bd. S. 362/63 bzw. 371.

Digitized by Google

Bezeichnung der Abgaben	1883 Mk.	1894 Mk.	1895 Mk.	1899 Mk.
Summe 4 u. 5: Einkommen und Realsteuern	102 586 500	170 335 423	189 037 538	263 599 841
Summe 1 bis 5: direkte und indirekte Gemeindesteuern	108 098 965	181 564 857	210 979 477	295 349 055
Außerdem: Gebühren	—	19 861 945	22 419 723	35 782 205
Beiträge	—	4 540 587	4 907 395	6 443 818
Summe: Steuern, Gebühren und Beiträge (Finanzbedarf)	—	205 967 389	238 306 595	337 575 078

B. Pro Kopf der Bevölkerung.

Bezeichnung der Abgaben	1883 Mk.	1894 Mk.	1895 Mk.	1899 Mk.
Indirekte, Bauplatz- und Betriebssteuern (oben Summe 1—3)	0,58	0,867	1,695	2,139
Einkommensteuern (oben Summe 4)	9,06	11,011	8,181	10,370
Realsteuern (oben Summe 5)	1,78	2,146	6,420	7,394
Darunter: Grundsteuer	0,21	0,323	0,520	0,955
Gebäudesteuer	0,77	1,478	4,029	4,053
Gewerbesteuer	0,14	0,328	1,802	2,373
Besondere Realsteuern (1883)	0,67	—	—	—
Direkte und indirekte Gemeindesteuern zusammen	11,42	14,024	16,296	19,903
Außerdem Gebühren und Beiträge	—	1,885	2,111	2,846
Steuern, Gebühren u. Beiträge (Finanzbedarf) zusammen	—	15,909	18,407	22,749

g) Gemeindeabgaben in den preußischen Landgemeinden (ausschließlich Hohenzollern) 1869, 1883, 1891, 1892[1].

Bezeichnung der Abgaben	Sämtliche Landgemeinden 1869 Mk.	Sämtliche Landgemeinden 1883 Mk.	967 bzw. 965 ausgewählte Landgemeinden 1891 Mk.	967 bzw. 965 ausgewählte Landgemeinden 1892 Mk.
Indirekte Steuern	—	790 006	230 343	—
Einkommensteuern (Zuschläge u. besondere Einkommen- resp. Personalsteuern)	3 905 994	29 146 627	4 705 388	5 069 517
Realsteuern:				
Zuschläge zur: Grundsteuer	—	17 932 553	1 653 883	1 634 653
Gebäudesteuer	317 700	5 562 854	612 451	636 246
Gewerbesteuer	63 732	1 261 920	185 596	212 306
Besondere Realsteuern	1 487 838	8 527 957	216 185	133 090
Summe: Realsteuern	1 869 270	33 285 284	2 668 115	2 616 234
Summe: Einkommen- und Realsteuern	5 775 264	62 431 911	7 373 503	7 685 751
Se.: Direkte u. indirekte Gemeindesteuern	—	63 221 917	7 603 846	—

[1] Siehe die Anmerkung zu Tabelle f).

Digitized by Google

h) Umlagefähige direkte Steuern in allen preußischen Städten sowie Landgemeinden mit mehr als 10000 Seelen 1905[1].

(Quelle: Preußische Statistik, Bd. 217, I; vgl. S. 252.)

Größenklassen	Einkommensteuer: der Einkommen von mehr als 900 Mk.	Einkommensteuer: der Einkommen von nicht mehr als 900 Mk.	Grund- und Gebäudesteuer zusammen	Gewerbesteuer	Betriebssteuer	Umlagefähige direkte Steuer zusammen
Berlin	33992608	—	14699582	6902156	285590	55879286
10 sonstige Städte mit mehr als 200000 Einwohnern	37131645	560641	13920454	6253104	282869	58148713
18 Städte mit 100000 bis 200000 Einw.	23889713	597695	9718029	3959144	206591	38371212
25 „ „ 50000 „ 100000 „	12182371	576526	4646184	2205082	136430	19746543
51 „ „ 25000 „ 50000 „	10971944	598416	4349038	2108018	152086	18179502
156 „ „ 10000 „ 25000 „	14042083	984273	5839088	2921722	255701	24052867
88 „ „ 7000 „ 10000 „	*3310803*	*396277*	*1597449*	*771858*	*77892*	*6068179*
131 „ „ 5000 „ 7000 „	*3175293*	*318886*	*1667249*	*761974*	*91942*	*6015284*
505 „ „ 2000 „ 5000 „	*5762395*	*691277*	*3487699*	*1402347*	*203769*	*11547478*
294 „ „ weniger als 2000 „	*1032728*	*183554*	*837148*	*256742*	*57674*	*2368046*
Sämtliche Städte zusammen	145490403	4827545	60761861	27541497	1750744	240372110
Dazu Landgemeinden mit mehr als 10000 Einwohnern	11062766	546114	3649953	1813896	101032	17718701
Insgesamt Städte u. größere Landgemeind.	157093229	5373659	64411814	29355393	1851776	258085871

Vom Hundert des berichtigten Sollbetrages der direkten Steuern entfallen auf:

	bei den Städten	bei den Landgemeinden mit mehr als 10000 Einwohner	bei den Städten und größeren Landgemeinden zusammen
Einkommensteuer	62,53	68,58	62,75
Grund- und Gebäudesteuer	25,28	20,61	24,96
Gewerbesteuer	11,46	10,24	11,37
Betriebssteuer	0,73	0,57	0,72

Auf den Kopf des Einwohners entfallen vom Gesamtsollaufkommen der direkten Steuern in:

	Mk.
10 Städten mit mehr als 200000 Einwohner (ohne Berlin) . .	20,08
18 „ „ 100000 bis 200000 Einwohner	14,72
25 „ „ 50000 „ 100000 „	12,44
51 „ „ 25000 „ 50000 „	10,74
156 „ „ 10000 „ 25000 „	9,81
88 „ „ 7000 „ 10000 „	8,33
131 „ „ 5000 „ 7000 „	7,77
505 „ „ 2000 „ 5000 „	7,21
294 „ „ weniger als 2000 „	5,85

[1] Berichtigter Stand vom 1. Oktober 1905.

Digitized by Google

1) Prozentsätze der Erhebung staatlich veranlagter direkter Steuern in preußischen Städten 1909.

(Quelle: Statistisches Jahrbuch Deutscher Städte; vgl. oben S. 125.)

Städte	Einkommensteuer: Prozent der staatlichen Veranlagung bei Einkommen von 420 bis 660 Mk.	660 bis 900 Mk.	über 900 Mk.	Grund- und Gebäudesteuer: Prozent der staatlichen Veranlagung	Pro Mille des gemeinen Wertes	Prozent des Nutzungswertes	Gewerbesteuer (ohne Berücksichtigung der Warenhaussteuer): Prozent der staatlichen Veranlagung in Klasse I	II	III	IV
Aachen	—	—	150	200	3,15	—	1,6 Mk. von je 100 Mk. des gewerbl. Ertrages der Gewerbebetriebe			
Altona	—	—	125	412	.	12 bzw. 16	100			
Barmen	—	—	230	216	3,08	—	255	235	215	
Berlin	—	—	100	150	3,04	—	150			
Bochum	—	—	195	215,65	3,1 [1] / 1,55	—	besondere Gewerbesteuer			
Breslau	—	—	164	187,7	3,55	—	188			
Cassel	—	—	130	170	2,7 [2]	5,4 [3]	165			
Charlottenburg	—	—	100	201,28	2,65 [2] / 5,30 [2]	—	150		100	
Cöln	—	—	155	159	2,12	—	durchschnittlich 228,38 [4]			
Crefeld	—	—	190	215	2,75	—	210			
Danzig	—	—	210	255	5,00	—	195	175	155	
Dortmund	—	—	210	265	3,25	—	230 [5]		205 [4]	
Düsseldorf	—	—	140	180	2,00	—	190	190	166,7	
Duisburg	—	—	200	240,25	2,50	—	3,96 [6]	2,73	2,20	2,10
Elberfeld	—	—	215	204	3,00	—	230		210	
Erfurt	—	—	158	188	2,94	—	188			
Essen	—	—	200	230	3,20	—	340 [7]			
Frankfurt a. M.	—	—	73,5 bis 105	160,33	—	—	138,55			
Frankfurt a. O.	—	—	193	199	—	—	199			
Gelsenkirchen	125	180	225 [11]	245 [8]	3,08	—	besondere Gemeinde-Gewerbesteuerordnung			
Görlitz	—	—	150	186	3,00	—	200	200	180	160
Halle	—	—	168	192	—	5,85	218,2			
Hannover	—	—	125 [9]	165	2,00	5,40	165			
Kiel	—	—	230	317	5,00	—	230			
Königsberg i. Pr.	—	—	210	250	4,00	—	250			
Liegnitz	—	—	140	180	—	—	180			
Magdeburg	—	—	180	200	3,46	—	200			
Posen	—	—	192	214,24	3,00	—	192		192	170
Potsdam	—	—	110	185	3,00	—	185			
Rixdorf	—	—	100	235	3 [2] / 6 [2]	—	165		142	
Schöneberg	—	—	90	167,71	2,25 [2] / 4,50 [2]	—	150		100	
Spandau	—	—	150	257,5	3,35	—	240			
Stettin	—	—	200	225 [10]	4,54	—	200			
Wiesbaden	—	—	100	159,55	2,00	—	150			

[1] 3,1‰ bei nicht gewerblich benutzten Grundstücken, 1,55‰ bei gewerblich benutzten Grundstücken. — [2] Von unbebauten Grundstücken. — [3] Von bebauten Grundstücken. — [4] Nach besonderer Steuerordnung. — [5] Und Kopfsteuer. — [6] Von jedem angefangenen Hundert des letztjährigen Ertrages als Gemeindegewerbesteuer. — [7] In Form einer besonderen Gemeindegewerbesteuer. — [8] Im eingemeindeten Teile der Stadt 170%. — [9] Die Bewohner des äußeren Stadtgebiets jedoch nur 112,5%. — [10] Für die Stadtteile Stettin, Bredow, Nemitz 225; für die Stadtteile Grabow 28[illegible]; für die Stadtteile Nemitz jenseits der Eisenbahn 140. — [11] Für eingemeindete Stadtteile 150 bzw. 218.

Digitized by Google

k) Die Gesamtschulden aller preußischen Städte sowie der Landgemeinden mit mehr als 10000 Einwohnern nach Gesamtbetrag und Verwendungszweck 1906.

(Quelle: wie bei h.)

Größenklassen	Gesamtschulden am 31. März 1906	Davon waren aufgenommen			
		für eigene Anstalten, Betriebs- und eigenen Grundbesitz einschließlich Chausseen usw., Eisenbahnen u. Kanäle		für sonstige Zwecke (Beteiligung an wirtschaftlichen Unternehmungen usw.)	
		überhaupt	vom H. der Gesamtschulden	überhaupt	vom H. der Gesamtschulden
	in 1000 Mk.	in 1000 Mk.		in 1000 Mk.	
Berlin	390 439,3	335 278,9	85,87	55 160,4	14,13
10 sonstige Städte mit mehr als 200000 Einwohnern	772 121,1	717 092,2	92,87	55 028,9	7,13
18 Städte mit 100000 bis 200000 Einw.	587 880,1	528 968,6	89,98	58 911,5	10,02
25 „ „ 50000 „ 100000 „	261 831,1	234 937,2	89,73	26 893,8	10,27
51 „ „ 25000 „ 50000 „	272 820,1	242 256,9	88,80	30 563,3	11,20
156 „ „ 10000 „ 25000 „	345 957,1	317 080,0	91,65	28 877,1	8,35
88 „ „ 7000 „ 10000 „	71 695,5	63 090,5	88,00	8 605,0	12,00
131 „ „ 5000 „ 7000 „	60 806,0	53 121,5	87,36	7 684,5	12,64
505 „ „ 2000 „ 5000 „	99 108,1	80 670,6	81,40	18 437,5	18,60
294 „ „ weniger als 20000 „	15 152,7	11 615,8	76,66	3 536,9	23,34
Sämtliche Städte zusammen	2 877 811,1	2 584 112,2	89.79	293 698,9	10,21
Dazu Landgem. mit mehr als 10000 Einw.	137 998,8	131 311,6	95,15	6 687,2	4.85
Insgesamt Städte u. größere Landgemeinden	3 015 810,0	2 715 423,8	90,04	300 386,2	9,96

l) Die Gesamtschulden der preußischen Städte und Landgemeinden mit mehr als 10000 Seelen nach Art, Verzinsungs- und Tilgungsaufwand 1906.

(Quelle: dieselbe.)

Größenklassen	Von den Gesamtschulden am 31. März 1906 entfielen auf							
	langfristige Anleihen							
	im Ganzen in 1000 Mk.	die in den Jahren 1897—1906 aufgenommen wurden		vorübergehend aufgenommene Darlehen in 1000 Mk.	Hypotheken und Grundschulden sowie Rentenschulden in 1000 Mk.	Aufgabereste und Vorschüsse in 1000 Mk.	Die ordent. Verzinsung u. Tilgung d. Gesamtschulden erforderte i. Rechnungsjahr 1905 in 1000 Mk.
		überhaupt in 1000 Mk.	d. H. d. gesamt. langfristigen Anleiheschuld.				
Berlin	384 159,7	174 887,3	45,39	—	1 835,6	4 944,1	20 877,7
10 sonstige Städte mit mehr als 200000 Einwohnern	693 416,8	397 560,8	57,33	11 404,5	52 869,9	14 489,9	44 367,0
18 Städte mit 100000 bis 200000 Einw.	553 815,0	360 948,6	65,17	14 909,5	17 482,1	1 723,6	32 409,5
25 „ „ 50000 „ 100000 „	245 106,1	183 563,9	74,89	4 132,1	11 556,4	1 036,5	14 979,3
51 „ „ 25000 „ 50000 „	261 580,6	191 150,2	73,19	1 557,9	9 010,6	660,9	15 936,3
156 „ „ 10000 „ 25000 „	333 709,9	250 570,6	75,09	2 133,9	9 353,5	759,7	19 694,4
88 „ „ 7000 „ 10000 „	69 090,0	52 368,5	75,80	121,7	2 353,9	130,2	3 954,4
131 „ „ 5000 „ 7000 „	58 644,5	43 434,5	74,06	462,1	1 561,3	138,2	3 346,9
505 „ „ 2000 „ 5000 „	96 268,3	68 614,5	71,27	339,6	2 284,6	215,5	5 527,0
294 „ „ weniger als 2000 „	14 501,2	9 948,9	68,18	83,3	451,4	26,7	841,3
Sämtliche Städte zusammen	2 710 392,0	1 732 847,8	63,93	35 144,6	108 149,3	24 125,3	162 621,1
Dazu Landgem. mit mehr als 10000 Einw.	131 688,4	118 309,8	89.87	1 437,5	4 529,7	402,2	6 619,3
Insgesamt Städte u. größere Landgemeind.	2 842 080,4	1 851 157,6	65,14	36 582,0	112 679,0	24 527,5	168 640,4

Digitized by Google

m) Das Kapitalvermögen aller preußischen Städte sowie der Landgemeinden mit mehr als 10000 Einwohnern 1906.

(Quelle: dieselbe.)

	Städte	Landgemeinden	zusammen
	in 1000 Mk.		
Wertpapiere mit festem Zinssatze	75 611,2	5 327,6	80 938,9
Aktien, für die im Rechnungsjahre 1905 Dividende gezahlt wurde	25 279,6	356,5	25 636,1
Aktien, die im Rechnungsjahre 1905 keinen Ertrag brachten	14 364,8	19,4	14 384,2
Hypotheken	110 874,0	1 026,1	111 900,1
Kapitalbeteiligung an Unternehmungen	12 770,8	109,0	12 879,8
Sparkassenguthaben	56 954,1	5 750,9	62 705,0
Sonstige verzinslich angelegte Bestände (Bankguthaben usw.)	89 502,5	9 395,6	98 898,1
Sonstige Forderungen	43 441,9	1 805,0	45 246,9
Barbestände	100 472,1	4 076,4	104 548,5
Insgesamt	529 271,1	27 866,5	557 137,7

n) Die Verschuldung und die Erträgnisse einzelner gemeindlicher Unternehmungen in allen preußischen Städten sowie den Landgemeinden mit mehr als 10000 Einwohnern 1906.

(Quelle: dieselbe.)

Unternehmungsart	Zahl d. Gemeinden mit Unternehmungen dieser Art vorhanden. Mit	Gesamtschulden f. d. vorbezeichn. Unternehmungen in 1000 Mk.	Davon langfristige Anleihen in 1000 Mk.	Höhe des Schuldendienstes 1906 in 1000 Mk.	Aufgaben f. Verbesserungen, Erneuerungen 1905 in 1000 Mk.	Rücklagen in Reserve-, Erneuerungs usw. Fonds 1905 in 1000 Mk.	Höhe der 1905 erzielten Nutzung in 1000 Mk.
Gaswerke	461	235 009	232 368	13 164	9654	3394	40 375
Darunter Städte allein	440	228 003	225 465	12 855	9044	3363	40 068
Elektrizitätswerke	210	132 787	132 540	7 548	4410	2577	8 917
Darunter Städte allein	201	129 845	129 649	7 413	4155	2550	8 880
Wasserwerke	609	318 460	317 597	19 037	5836	2601	16 895
Darunter Städte allein	561	306 936	306 247	18 437	5437	2520	16 539
Schlachthöfe	433	147 606	147 286	8 769	1186	1000	2 620
Darunter Städte allein	424	144 571	144 251	8 619	1162	993	2 606
Markthallen	41	34 988	34 880	1 861	73	22	968
Darunter Städte allein	38	34 978	34 879	1 861	73	22	968
Straßenbahnen	46	78 340	78 340	4 157	1555	1327	3 324
Darunter Städte allein	35	75 950	75 950	4 034	1548	1306	3 312
Neben- und Kleinbahnen usw.	34	19 923	19 923	960	103	86	95
Darunter Städte allein	35	19 923	19 923	960	103	86	95
Häfen und Werften	100	110 057	109 791	5 754	2676	142	-
Darunter Städte allein	97	109 741	109 475	5 737	2676	142	-
Forsten, Güter, Äcker usw.	1247	91 169	48 153	4 750	635	337	14 983
Darunter Städte allein	1210	90 458	47 443	4 720	524	337	14 823
Baugrundstücke	503	130 005	103 973	7 261	323	272	-
Darunter Städte allein	452	117 663	92 465	6 763	323	272	-
Mietshäuser	649	47 386	28 775	3 357	251	6	-
Darunter Städte allein	615	46 003	27 812	3 320	230	6	-
Wohngebäude für Beamte städtische Arbeiter usw.	334	4 330	4 173	238	2	0,13	-
Darunter Städte allein	314	4 161	4 004	227	2	0,13	-

Digitized by Google

o) Der Verwendungszweck der Anleihen preußischer Großstädte 1908.
(Quelle: Silbergleit, Preußens Städte; zur Methode: oben S. 115.)

Stadt	Stand der städtischen Schulden am 1. April 1908	Davon entfielen auf			
		gewerbliche Zwecke		andere Zwecke	
	1000 Mk.	absolut 1000 Mk.	%	absolut 1000 Mk.	%
Berlin	397 018,3	258 968,9	65,23	138 049,4	34,77
Cöln	142 873,5	87 631,3	61,33	55 242,2	38,67
Frankfurt a. M.	222 947,7	79 877,7	35,83	143 070,0	64,17
Düsseldorf	114 343,6	89 042,1	77,87	25 301,5	22.13
Hannover	69 852,9	32 261,6	46,19	37 591,3	53,81
Magdeburg	60 022.2	31 007,5	51,66	29 014,7	48,34
Charlottenburg	120 835,3	52 885,5	43,77	67 949,8	56,23
Essen	44 955,7	20 837,4	46,35	24 118,3	53,65
Königsberg i. Pr.	45 725,6	33 581,1	73,44	12 144,5	26,56
Duisburg	47 551,0	27 413,0	57,65	20 138,0	42,35
Dortmund	80 445,7	53 076,2	65,98	27 369,5	34,02
Halle a. S.	29 956,7	11 508,2	38,42	18 448,5	61,58
Altona	36 065,1	24 785,9	68,73	11 279,2	31,27
Elberfeld	54 379,8	29 009,4	53,35	25 370,4	46,65
Danzig	23 195,8	13 896,3	59,91	9 299,5	40,09
Barmen	56 760,7	30 819,9	54,30	25 940,8	45,70
Rixdorf	30 602,8	11 111,2	36,31	19 491,6	63,69
Gelsenkirchen	17 637,7	4 943,3	28,03	12 694,4	71,97
Aachen	30 791,9	9 645,3	31,32	21 146,6	68,68
Schöneberg	47 652,8	10 654,2	22,36	36 998,6	77,64
Posen	33 874,3	11 323,8	33,43	22 550,5	66,57
Bochum	22 707,3	7 411,5	32,64	15 295,8	67,36
Crefeld	44 990,2	24 101,6	53,57	20 888,6	46,43

Auf den Kopf des Einwohners entfallen von Stadtschulden, die nicht zu gewerblichen Zwecken verwendet worden sind, im Durchschnitte der preußischen Städte mit mehr als 300 000 Einwohnern 120 Mk., mit 100—300 000 Einwohnern 130 Mk., mit 50—100 000 Einwohnern 97 Mk., mit 25—50 000 Einwohnern 132 Mk.

p) Der Verwendungszweck der Anleihen der preußischen Städte mit mehr als 25 000 Einwohnern 1908.
(Quelle: dieselbe.)

Größe der Städte (soweit die benötigten Angaben vorliegen)	Gesamtschuld am 1. April 1908	Davon entfallen auf			
		gewerbl. Zwecke		andere Zwecke	
	1000 Mk.	absolut 1000 Mk.	%	absolut 1000 Mk.	%
3[1] Städte mit mehr als 300 000 Einw.	762 840	426 478	55,9	336 362	44,1
20[2] „ „ 100—300 000 Einw.	912 346	449 314	49.2	463 032	50,8
27 „ „ 50—100 000 „	353 484	181 860	51,5	171 624	48,5
54[3] „ „ 25—50 000 „	428 267	237 458	55,4	190 809	44,6
104 preußische Städte	2 456 937	1 295 110	52,7	1 161 827	47,3

[1] Es fehlt Breslau.
[2] Es fehlen Stettin, Kiel, Cassel, Wiesbaden.
[3] Es fehlt Graudenz.

Digitized by Google

q) Belastung der preußischen Städte und Landgemeinden mit mehr als 10000 Einwohnern durch den Schuldendienst 1907.

(Quelle: Reichstagsdenkschrift zur Reichsfinanzreform; vgl. oben S. 92.)

	Gesamte ordentliche Ausgaben 1907	Belastung durch den Schuldendienst			
		Schuldzinszahlung	Schuldtilgung	insgesamt	
				absolut	in Prozent der gesamten ordentlichen Ausgaben
	1000 Mk.	1000 Mk.	1000 Mk.	1000 Mk.	
Berlin	159 082,1	13 104,8	11 925,8	25 030,6	15,7
Sonstige Städte mit mehr als 200000 Einwohnern	468 014,8	31 259,8	21,843,0	53 102,8	11,4
Städte mit 100000—200000 Einwohnern	259 120,2	24 868,5	18 622,0	43 490,5	16,8
„ „ 50000—100000 Einwohnern	159 406,3	11 947,0	7 080,0	19 027,0	11,9
„ „ 25000—50000 Einwohnern	146 231,3	11 875,6	9 564,9	21 574,2	14,8
		133,7			
„ „ 10000—25000 Einwohnern	138 116,0	12 659,6	7 770,2	20 736,6	15,0
		306,8			
Landgemeinden mit 50000—100000 Einw.	20 027,4	234,6	267,0	501,6	2,5
„ „ 25000—50000 Einw.	32 101,1	2 719,2	1 469,4	4 188,6	13,0
„ „ 10000—25000 Einw.	43 240,8	2 902,1	1 881,0	4 999,2	11,6
		216,1			
Insgesamt Städte und Landgemeinden mit mehr als 100000 Einwohnern	1 425 340,0	111 571,2	80 423,3	192 651,1	13,5
		656,6			

Digitized by Google

3. Bayern.

a) Direkte Gemeindesteuern 1876 bis 1907.

(Quelle: Statistisches Jahrbuch für das Königreich Bayern; Zeitschrift des Kgl. Bayer. Statistischen Landesamtes, Jahrgang 1909, I.; zur Methode: oben S. 39.)

Jahr	Gesamtbetrag (je in 1000 Mark) der direkten Staatssteuer	Gemeindeumlagen überhaupt	Gemeindeumlagen % der Staatssteuer	direkten Staatssteuer	Gemeindeumlagen überhaupt	Gemeindeumlagen % der Staatssteuer	direkten Staatssteuer	Gemeindeumlagen überhaupt	Gemeindeumlagen % der Staatssteuer
	Unmittelbare Städte[1][2]			Mittelbare Gemeinden[2]			Königreich		
1876	4 288,8	3 056,0	71	15 661,2	11 110,3	71	19 950,0	14 166,3	71
1878	5 552,5	4 532,0	82	16 098,2	12 477,6	78	21 650,7	17 009,6	79
1880	6 383,8	5 556,1	87	17 078,1	11 483,9	67	23 461,9	17 040,0	73
1881	6 465,8	5 488,7	85	17 088,8	11 222,2	66	23 554,6	16 710,9	71
1882	7 421,0	6 330,7	85	17 391,0	12 351,4	71	24 812,0	18 682,1	75
1883	7 616,8	6 416,6	84	17 686,6	12 652,5	72	25 253,4	19 069,1	75
1884	8 052,2	6 649,8	83	17 865,1	12 922,5	72	25 917,3	19 572,3	76
1885	8 212,2	6 952,8	85	18 093,9	12 989,5	72	26 306,1	19 942,3	76
1886	8 572,9	7 515,0	88	18 337,5	13 130,2	72	26 910,4	20 645,2	77
1887	8 691,9	7 484,8	86	18 469,9	13 008,2	70	27 161,8	20 493,0	75
1888	9 096,3	8 103,1	89	18 582,2	13 865,2	75	27 678,5	21 968,3	79
1889	9 250,2	8 604,0	93	18 860,3	14 223,6	75	28 110,5	22 827,6	81
1890	10 112,9	9 775,5	97	18 916,2	14 993,8	79	29 029,1	24 769,3	85
1891	10 432,3	10 095,2	97	18 985,2	15 536,3	82	29 417,5	25 631,5	87
1892	10 922,4	10 862,7	99	19 155,2	16 068,0	84	30 077,6	26 930,7	90
1893	11 095,6	11 155,6	101	19 247,6	15 976,8	83	30 343,2	27 132,4	89
1894	11 556,5	11 719,1	101	19 453,4	16 874,3	87	31 009,9	28 593,4	92
1895	11 733,3	11 947,4	102	19 559,8	17 382,3	89	31 293,1	29 329,7	94
1896	12 292,4	12 613,4	103	19 777,3	17 937,3	91	32 069,7	30 550,7	95
1897	12 533,1	13 024,6	104	19 995,2	18 159,3	91	32 528,3	31 183,9	96
1898	13 852,4	14 379,8	104	20 534,5	18 924,8	92	34 386,9	33 304,6	97
1899	14 209,1	14 916,4	105	20 472,7	18 783,4	92	34 681,8	33 699,8	97
1900	17 206,6	18 147,3	105	20 756,2	20 552,0	99	37 962,8	38 699,3	102
1901	17 504,0	18 569,4	106	21 046,5	21 400,1	102	38 550,5	39 969,5	104
1902	17 798,9	21 917,4	123	21 450,7	22 865,3	107	39 249,6	44 782,7	114
1903	18 603,7	23 332,5	125	21 457,0	24 074,3	112	40 060,7	47 406,8	118
1904	25 732,4	33 052,9	128	15 134,2	15 023,2	99	40 866,7	48 076,1	118
1905	26 477,6	34 058,8	129	14 436,1	15 285,7	106	40 913,7	49 344,5	121
1906	27 754,3	38 294,6	138	14 464,5	14 608,4	101	42 218,8	52 903,0	125
1907	28 878,5	40 004,2	138	14 335,4	16 157,8	113	43 213,9	56 162,0	130

Der Kopfanteil der Bevölkerung an den Umlagen betrug im Königreich:

1882	3,44 Mk.
1892	4,72 „
1902	7,25 „
1906	8,26 „
1907	8,55 „

[1] Unmittelbare Städte sind solche, die nicht unter den Bezirksämtern stehen.

[2] Seit 1904 werden die Gemeinden von der Statistik statt in unmittelbare und mittelbare in solche mit mehr als 2000 Einwohnern und solche mit deren weniger als 2000 geschieden.

Digitized by Google

b) Indirekte Gemeindesteuern 1902 bis 1907.

(Quellen: dieselben.)

	1902	1903	1904	1905	1906	1907[1]
I. Verbrauchssteuern.						
Zahl der Gemeinden	2323	2399	2520	2698	2748	2910
Erträgnis	11 165 199 Mk.	10 981 583 Mk.	11 285 138 Mk.	11 506 551 Mk.	11 746 545 Mk.	12 480 000 Mk.
Davon entfallen auf:						
Malz und Bier	7 177 775 Mk.	6 849 848 Mk.	7 139 510 Mk.	7 353 241 Mk.	7 583 226 Mk.	8 185 000 Mk.
Wein und Branntwein	119 403 „	110 811 „	114 868 „	117 800 „	111 329 „	115 000 „
Fleisch und Wildbret	1 764 430 „	1 827 966 „	1 874 959 „	1 812 492 „	1 771 995 „	1924 000 „
Getreide, Mehl, Brot	1 935 346 „	2 003 790 „	1 958 822 „	2 014 489 „	2 070 473 „	2098 000 „
Sonstiges	168 245 „	189 168 „	196 979 „	208 529 „	209 522 „	160 000 „
II. Zölle.						
Zahl der Gemeinden	425	433	421	428	401	397
Erträgnis	2 254 702 Mk.	2 292 103 Mk.	2 288 301 Mk.	2 299 184 Mk.	2 425 736 Mk.	2605 000 Mk.
Davon entfallen auf:						
Pflasterzoll	1 742 196 Mk.	1743 474 Mk.	1 734 205 Mk.	1 744 739 Mk.	1 875 378 Mk.	2137 000 Mk.
Brückenzoll	113 069 „	132 105 „	142 996 „	140 277 „	148 048 „	137 000 „
Pflaster- und Brückenzoll (soweit nicht einzeln ausscheidbar)	399 437 „	416 524 „	411 100 „	414 168 „	402 310 „	332 000 „

[1] Der 10. Jahrgang des Statistischen Jahrbuchs, das für 1907 als Quelle diente, gibt die Ziffern nur in runden Tausenden.

Digitized by Google

Der Kopfanteil der Bevölkerung betrug bei den

	Verbrauchssteuern Mk.	Zöllen Mk.
1887	1,48	0,30
1890	1,74	0,35
1893	1,64	0,34
1902	1,77	0,36
1907	1,87	0,40

c) Vermögen und Schulden 1892 bis 1907.

(Quellen: dieselben; zur Methode: oben S. 40 f.)

	Vermögen			Schulden in 1000 Mk.	Gesamter Amortisationsaufwand in 1000 Mk.
	rentierendes in 1000 Mk.	nichtrentierendes in 1000 Mk.	Gesamtvermögen in 1000 Mk.		
1892	401 464	176 393	577 857	215 340	6 337
1902	721 988	334 317	1 056 305	514 356	31 838
1903	743 092	347 971	1 091 063	542 205	56 392[1]
1904	779 428	366 751	1 146 179	588 217	36 163
1905	843 649	365 669	1 209 317	613 985	35 498
1906	869 099	383 931	1 253 031	650 104	36 652
1907	952 540	398 162	1 350 702	701 719	40 191

Von den 701 719 414 Mk. Gemeindeschulden am Ende des Jahres 1907 entfallen auf:

München	241 731 879 Mk.
Nürnberg	94 442 668 „
Gemeinden mit über 2000 Seelen . .	626 389 882 „

Dem Amortisationsaufwand von 40 191 059 Mk. standen 1907 als Einnahmen aus Gemeindevermögen 34 392 348 Mk. entgegen, und zwar aus Kapitalien 4 538 526 Mk., aus Grundbesitz 18 581 331 Mk., aus Gebäuden 8 345 817 Mk., aus Rechten 2 926 674 Mk.

Das Gemeindevermögen am Ende des Jahres 1906 und 1907 verteilt sich auf die einzelnen Vermögensarten wie folgt:

	Rentierendes Vermögen in 1000 Mk.		Nichtrentierendes Vermögen in 1000 Mk.	
	1906	1907	1906	1907
Kapitalien	111 315,8	124 040,5	13 032,3	13 656,6
Waldungen	181 070,0	204 803,3	134 987,7	142 544,3
Sonstiger Grundbesitz . .	301 481,5	327 154,7		
Gebäude und Rechte . . .	275 232,1	296 541,2	235 911,4	241 961,4
Insgesamt	869 099,4	952 539,6	383 931,3	398 162,3

[1] Einschl. 22 600 000 Mk. zur Konvertierung Münchener Stadtanleihen.

Digitized by Google

4. Sachsen.

a) Gemeindesteuern 1901.

(Quelle: Zeitschrift des Kgl. Sächs. Statist. Bureaus, 1903, Heft 3/4; zur Methode: oben S. 46.)

A. Ertrag der Steuern für die politischen, Kirchen- und Schulgemeinden.

Steuerart	Gesamtertrag	Mit Unterscheidung nach der Art der Gemeinden		Mit Unterscheidung nach der Art der Verwendung			
		Städte	Landgemeinden	für Zwecke der politischen Gemeinde	für evangelische Kirchenzwecke	für katholische Kirchenzwecke[1]	für Schulzwecke
	Mark	Mark	Mark	Mark	Mark	Mark	Mark
1	2	3	4	5	6	7	8
Einkommensteuer	44 809 323	33 798 910	11 010 413	23 838 983	3 885 430	944	17 083 966
Abgabe von Grundbesitz	9 235 746	4 893 974	4 341 772	4 930 315	1 181 303	3 402	3 120 726
Kopfsteuer	1 593 273	367 713	1 225 560	746 364	312 903	4 019	529 987
Mietsteuer	17 967	—	17 967	10 594	1 460	—	5 913
Kapitalvorsteuer	1 985	—	1 985	1 985	—	—	—
Gewerbesteuern: von Gast- u. Schankwirtschaften	177 402	141 265	36 137	175 853	229	—	1 320
Gewerbesteuern: vom Kleinhandel mit Spiritus	44 396	41 505	2 891	43 395	144	—	857
Gewerbesteuern: Umsatzsteuer	107 001	65 527	41 474	106 149	150	—	702
Gewerbesteuern: vom Wanderlagerbetrieb	10 486	10 173	313	10 418	—	—	68
Zusammen direkte Steuern	**55 997 579**	**39 319 067**	**16 678 512**	**29 864 056**	**5 381 619**	**8 365**	**20 743 539**
Besitzwechselabgaben	3 928 329	2 924 315	1 004 014	2 727 267	214 246	—	986 816
Hundesteuer	752 781	432 341	320 440	751 739	192	—	850
Abgabe von Vergnügungen	712 872	447 123	265 749	709 955	270	—	2 647
Schlachtsteuerzuschlag	11 415	11 381	34	11 415	—	—	—
Braumalzsteuerzuschlag	719	719	—	719	—	—	—
Biersteuer	933 240	735 775	197 465	930 694	535	—	2 011
Allgemeine Verbrauchssteuern	1 904 555	1 904 555	—	1 904 555	—	—	—
Sonstige Geldabgaben	179 473	174 522	4 951	179 336	6	—	131
Zusammen indirekte Steuern	**8 423 384**	**6 630 731**	**1 792 653**	**7 215 680**	**215 249**	**—**	**992 455**
Steuern überhaupt	**64 420 963**	**45 949 798**	**18 471 165**	**37 079 736**	**5 596 868**	**8 365**	**21 735 994**

[1] Die Summen über die katholischen Kirchengemeinden beziehen sich nur auf die Oberlausitz; die in den Erblanden erhobenen betragen etwa 3000 M. jährlich.

B. Verhältnismäßiger Anteil der einzelnen Steuerarten am Gesamtertrag, im ganzen und gesondert berechnet für die politischen, Kirchen- und Schulgemeinden.

Steuerart	Von je 100 Mark des Ertrags der				
	für Zwecke der politischen Gemeinde einschl. insbesondere Armenkasse und Bezirkssteuern	für evangelische Kirchenzwecke	für katholische Kirchenzwecke [1]	für Schulzwecke	im ganzen
	überhaupt erhobenen Steuern trafen auf die in der Vorspalte bezeichnete Steuer				
1	2	3	4	5	6
Einkommensteuer	64,29	69,42	11,29	78,60	69,56
Abgabe von Grundbesitz	13,29	21,11	40,67	14,36	14,34
Kopfsteuer	2,01	5,59	48,04	2,44	2,47
Mietsteuer	0,03	0,03	—	0,02	0,03
Kapitalvorsteuer	0,01	—	—	—	0,003
Gewerbesteuern: von Gast- und Schankwirtschaften	0,47	0,004	—	0,01	0,27
Gewerbesteuern: vom Kleinhandel mit Spirituosen	0,12	0,003	—	0,004	0,07
Gewerbesteuern: Umsatzsteuer	0,29	0,003	—	0,003	0,16
Gewerbesteuern: von Wanderlagerbetrieb	0,03	—	—	0,0003	0,02
Zusammen direkte Steuern	**80,54**	**96,15**	**100,00**	**95,43**	**86,92**
Besitzwechselabgaben	7,36	3,83	—	4,54	6,10
Hundesteuer	2,03	0,003	—	0,01	1,17
Abgabe von Vergnügungen	1,91	0,01	—	0,01	1,10
Schlachtsteuerzuschlag	0,03	—	—	—	0,02
Braumalzsteuerzuschlag	0,002	—	—	—	0,001
Biersteuer	2,51	0,01	—	0,01	1,45
Allgemeine Verbrauchssteuern	5,14	—	—	—	2,96
Sonstige Geldabgaben	0,48	0,0001	—	0,0006	0,28
Zusammen indirekte Steuern	**19,46**	**3,85**	—	**4,57**	**13,08**

[1] Siehe Anmerkung zu Übersicht A., Seite 226.

Digitized by Google

b) Gemeindeschulden in 187 Gemeinden 1870 bis 1900.

(Quelle: Zeitschrift, 1904, Heft 1/2; zur Methode: oben S. 47.)

	79 Städte mit revidierter Städteordnung Mk.	42 kleinere und mittlere Städte Mk.	66 Landgemeinden Mk.	187 Gemeinden zusammen Mk.
1870	30 237 146	1 547 050	456 830	32 241 02
1881	82 291 538	2 540 957	4 138 591	88 971 08
1890	143 411 123	4 010 440	8 226 066	155 647 62
1900	296 318 996	11 058 252	25 389 191	332 766 43
davon: Schulden der politischen Gemeinde	264 735 027	7 980 048	12 899 913	285 614 98
Schulden der evangelischen Schulgemeinde	12 338 525	1 630 004	8 672 439	22 640 96
Schulden der evangelischen Kirchengemeinde	19 245 444	1 448 200	3 816 839	24 510 48

c) Überschüsse und Zuschüsse gemeindlicher Unternehmungen in den Gemeinden mit mehr als 25000 Seelen[1] 1901.

(Quelle: Zeitschrift, 1904, Heft 1/2; zur Methode: oben S. 47.)

Namen der Gemeinden	Überschüsse[1] von									Zuschüsse an	
	Sparkassen	Gaswerken	Elektrizitätswerken	Wasserwerken	Vieh- und Schlachthöfen	Markthallen und Viehverladungsanlagen	Markthallen, Wochenmärkten und Jahrmärkten	Leihanstalten	anderen Unternehmungen[2]	Krankenhäusern	anderen Anstalten
	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.
Leipzig	0	749 339	.	407 852	159 415	6 221	4 936	.	11 716	556 408	27
Dresden	0	1195 518	393 649	0	.	22 795	195 518	.	156 712	312 793	28
Chemnitz	267 402	317 000	18 027	0	.	7 846	17 838	4 105	53 723	127 166	82
Plauen	144 623	100 000	.	0	0	.	.	.	.	48 402	.
Zwickau	104 889	133 373	.	75 498	17 930	.	.	.	7131	24 929	26
Zittau	80 000	93 235	.	45 288[4]	6 123	872	.	.	21 042	.	.
Freiberg	82 828	68 442	.	0	.	.	.	.	.	34 472	.
Bautzen	125 568	49 115	.	0	.	66	.	.	.	402	.
Glauchau	90 804	64 865	—	—	—	.	.	.	170	1 434	.

[1] 0 bedeutet: Es sind keine Überschüsse vorhanden gewesen, oder es ist kein Überschuß zu Zwecke der Gemeinde oder sonstige gemeinnützige Zwecke verwendet worden. . (Punkt) bedeutet: es ist kein derartiges Unternehmen im Besitz der Gemeinde. — bedeutet, daß Zuschuß erforderlich war.

[2] Leipzig: Steinbrüche, Sandgruben, Lagerhof. — Dresden: Brückenzoll, Abdeckerei, Fleischbeschau, Volksbad. — Chemnitz: Stadtbank. — Zwickau: Johannisbad. — Zittau: Steinbrüche, Sand- usw. Gruben, Stadtbad. — Glauchau: Sandgrube.

[3] Leipzig: 50720 Mk. Zwangsarbeitsanstalt zu St. Georg, 48389 Mk. Heilanstalt Dösen, 179226 Mk. Theater und Museum. — Dresden: andere Wohltätigkeitsanstalten. — Chemnitz desgl. — Zwickau: desgl. — Bautzen: Museum.

[4] Zittau: teilweise Stiftung.

Digitized by Google

d) Vermögen und Schulden in den Gemeinden mit mehr als 25000 Seelen 1847 bis 1900[1].

(Quelle: Zeitschrift 1902, Heft 1/2; zur Methode: oben S. 47.)

	Stammvermögen am Ende des Jahres			Vermögen überhaupt	Schulden am Ende des Jahres			Auf den Kopf der Bevölkerung kamen						
								Stammvermögen			Gesamtvermögen	Schulden		
	1847	1859	1900	1900	1847	1859	1900	1847	1859	1900	1900	1847	1859	1900
	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.
Leipzig . . .	17 152 377	22 526 271	111 941 174	131 897 841	795 966	4 096 941	80 387 717	285,0	303,6	245,4	289,2	13,2	55,2	176,2
Dresden . . .	6 129 636	8 415 039	68 395 619	121 230 137	2 177 973	2 959 500	109 819 570	68,7	71,4	172,6	306,0	24,3	25,2	277,2
Chemnitz . .	1 194 561	1 489 461	11 945 898	46 911 712	185 655	506 964	23 209 556	41,4	36,6	57,7	226,7	6,3	12,6	112,2
Plauen . . .	939 975	1 182 375	3 267 849	25 920 981	136 038	242 592	17 615 392	85,2	79,8	44,2	350,8	12,3	16,5	238,4
Zwickau . . .	2 995 035	5 427 111	11 691 873	15 464 188	111 441	125 025	9 713 992	257,7	303,6	209,4	277,0	9,6	6,9	174,0
Zittau . . .	6 441 462	5 889 123	11 120 053	12 018 548	1 900 701	1 607 103	4 743 497	639,0	483,3	359,6	388,7	188,4	132,0	153,4
Freiberg . .	1 366 824	1 511 754	3 749 864	6 480 774	464 190	291 639	3 576 629	103,5	95,7	124,3	214,8	35,1	18,6	118,5
Bautzen . . .	2 088 525	2 338 236	5 277 395	7 363 151	399 978	336 903	3 386 588	205,8	214,5	202,8	282,9	39,6	30,9	130,1
Glauchau . .	475 935	783 315	3 508 278	4 918 252	36 760	300 000	965 450	51,3	54,6	136,6	191,5	3,9	21,0	37,6

[1] Bevölkerungsziffer nach dem Stande von 1900.

Digitized by Google

5. Württemberg.

a) Gemeindeumlagen auf Grundeigentum, Gebäude und Gewerbe 1843 bis 1905; Gemeindeeinkommensteuer 1905; Gemeindeschulden 1904.

(Quelle: Statist. Handbuch für das Königreich Württemberg, Jahrg. 1906 u. 1907; zur Methode: oben S. 51.)

	Staatssteuer Mk.	Gemeindeumlagen (Gemeindeschaden) absolut Mk.	In Prozenten der Staatssteuer Mk.
1843	3 398 207	2 215 179	65,19
1859	5 090 524	3 490 890	68,58
1869	5 636 521	4 945 511	87,74
1879	8 715 160	10 489 980	120,36
1895	10 026 069	15 130 568	150,91
1899	10 781 358	17 641 161	163,63
1902	11 718 641	21 226 067	181,13
1904	11 817 048	23 034 163	194,92
1905	5 109 627	19 375 620[1]	379,20

Das Gesamtaufkommen der Gemeindeeinkommensteuer war 1905 mit 8 368 587 Mk. veranschlagt, die Gemeindeschulden bezifferten sich 1904 auf 152 952 357 Mk.

[1] Nach den Voranschlägen: in den vorausgegangenen Jahren nach dem Ist-ergebnis.

b) Örtliche Verbrauchsabgaben 1895 bis 1906.

(Quelle: dieselbe.)

	Zahl der Gemeinden	Örtliche Verbrauchsabgaben (abzüglich der Rückvergütungen) von				Erhebungsaufwand	Reinertrag
		Fleisch Mk.	Bier Mk.	Gas Mk.	zusammen Mk.		
1895	33	1 106 499	810 515	304 600	2 221 614	108 501	2 113 113
1896	35	1 198 531	819 791	300 925	2 319 247	111 628	2 207 619
1897	41	1 227 433	860 244	273 707	2 361 384	113 868	2 247 516
1898	49	1 215 841	899 103	255 333	2 370 277	116 436	2 253 841
1899	67	1 100 845	974 108	267 142	2 342 095	125 221	2 216 874
1900	91	1 247 896	939 490	285 091	2 472 477	129 980	2 342 497
1901	112	1 258 344	1 028 026	306 042	2 592 412	139 011	2 453 401
1902	113	1 232 468	1 034 078	324 954	2 591 500	134 370	2 457 130
1903	117	1 261 445	1 035 123	358 655	2 655 223	138 550	2 516 673
1904	117	1 281 927	987 031	378 471	2 647 429	138 150	2 509 279
1905	114	532 594	1 082 654	406 660	2 021 908	108 448	1 913 460
1906	119	527 582	1 126 515	392 604	2 046 701	108 738	1 937 963

Digitized by Google

6. Baden.

a) Gemeindesteuervoranschläge 1901 bis 1908.

(Quelle: Statistisches Jahrbuch für das Großherzogtum Baden; zur Methode: oben S. 55.)

A. Die zehn der Städteordnung unterstehenden Städte[1].

(Konstanz, Freiburg, Lahr, Offenburg, Baden, Bruchsal, Karlsruhe, Pforzheim, Mannheim, Heidelberg.)

	Summe der Steuerwerte und Steueranschläge	Umlage	Verbrauchssteuern	Bürgernutzungen	
				Gesamter Reinwert	Auflagen auf diesen
	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.
1901	1 916 369 011	8 345 350	1 424 000	120 248	24 255
1902	2 046 643 998	9 522 525	1 491 503	94 762	17 613
1903	2 145 833 640	10 485 817	1 460 701	83 542	16 975
1904	2 202 766 197	10 676 632	1 482 959	82 360	17 517
1905	2 323 407 133	10 810 426	1 556 733	89 301	17 012
1906	2 461 079 025	11 100 616	1 604 137	87 400	16 879
1907	2 622 607 104	12 712 854	1 644 191	84 928	16 303
1908	5 870 541 242	16 768 509	1 683 244	92 096	17 225

B. Sämtliche Gemeinden[1].

1901	4 820 527 419	21 643 041	.	7 165 262	710 779
1902	5 034 395 907	23 356 483	.	7 172 593	701 989
1903	5 115 533 326	24 349 588	.	7 196 744	701 915
1904	5 208 768 768	24 907 238	.	7 140 207	718 998
1905	5 391 682 964	25 477 642	.	7 255 078	730 753
1906	5 590 465 759	26 200 976	.	7 238 771	748 077
1907	5 814 184 890	28 569 462	.	7 216 613	757 287
1908	11 944 413 717	35 497 632	.	7 212 498	778 903

[1] Eine unmittelbare Vergleichung der Ziffern für 1908 mit denen früherer Jahre ist nicht möglich, weil mit dem 1. Januar 1908 das Besteuerungsrecht der Gemeinden im Anschluß an die mit dem gleichen Termin in Kraft getretene staatliche Vermögenssteuergesetzgebung auf neue Grundlage gestellt wurde.

Digitized by Google

b) Vermögen, Schulden, Einnahmen und Au

(Quelle: dieselbe: zu

Jahr	Gemeindevermögen im ganzen	Darunter: Gebäude im Brandversicherungsanschlag von	Darunter: landwirtschaftliche Grundstücke, Waldungen, Grundgefälle und Berechtigungen im Steueranschlag von	Darunter: Gas- und Wasserwerke und ähnliche Einrichtungen im Anschlag von	Darunter: Gerätschaften, Material- und Naturalvorräte im Werte von	Darunter: ausstehende Kapitalien	Darunter: Kassenvorräte	Gemeindeschulden im ganzen	Gemeindeschulden darunter: Passivkapitalien
	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.
1897	442 846 793	90 107 124	246 079 732	35 843 091	23 520 428	34 371 607	4 903 272	121 502 143	120 71
1898	459 822 319	93 649 993	246 724 332	41 002 028	24 332 171	43 841 123	4 788 556	137 096 151	136 23
1899	483 736 504	98 918 165	247 443 038	45 283 656	25 958 433	51 594 460	5 335 274	162 184 784	160 75
1900	505 883 689	106 408 253	247 542 831	55 421 786	27 897 820	55 242 908	6 085 122	184 841 157	182 64
1901	534 323 881	112 510 062	248 420 745	67 925 437	30 796 976	59 648 598	6 386 521	213 643 718	211 78
1902	550 198 694	119 100 051	247 580 827	75 302 723	32 311 117	59 985 162	7 056 679	228 718 755	227 20
1903	575 777 061	130 661 428	247 906 456	85 871 625	34 917 046	62 384 535	6 405 140	247 577 993	245 98
1904	592 153 294	139 361 314	248 418 196	91 702 038	35 615 547	62 744 447	6 463 106	258 232 332	256 17
1905	615 473 857	146 228 088	248 890 464	100 870 207	36 834 767	66 482 054	7 606 853	281 409 785	278 95
1906	636 813 943	156 305 646	250 088 977	106 094 041	38 604 531	68 455 279	7 027 632	301 306 567	298 57
Durchschnitt 1897/1906	539 088 004	119 325 012	247 909 063	70 529 783	31 078 884	56 474 917	6 215 816	213 711 340	211 71

1906 gestaltete sich die Gemeinderechnung

Mannheim .	60 698 674	15 608 566	4 136 935	21 581 471	6 642 896	9 530 714	1 161 796	58 823 073	57 54
Karlsruhe .	36 807 982	10 773 300	297 554	18 402 659	4 004 930	2 807 411	123 782	37 926 342	37 77
Freiburg .	30 518 577	11 287 400	3 918 105	8 926 431	2 423 422	3 688 541	154 565	36 712 192	36 67
Pforzheim .	18 770 527	4 845 500	1 023 679	8 014 666	1 018 202	2 946 423	857 612	18 164 041	17 97
Heidelberg .	19 503 047	5 363 950	2 122 740	6 372 607	1 623 976	3 664 160	131 788	19 572 351	19 40
Konstanz . .	7 602 759	3 087 480	385 001	1 957 386	653 568	1 375 067	16 067	7 109 989	7 04
Baden . . .	14 425 579	2 716 700	3 233 202	5 097 610	550 368	2 245 254	104 165	12 033 251	11 98
Offenburg .	11 947 861	3 889 915	1 767 256	904 078	287 401	4 422 325	44 525	9 515 574	9 50
Bruchsal . .	3 831 543	1 314 200	588 384	1 217 118	249 359	370 487	25 434	3 180 791	3 17
Lahr	13 287 540	1 321 200	711 258	6 462 354	504 713	4 096 862	88 793	10 970 033	10 95

7. Hessen.

a) Schulden und Vermögensstand sämtlicher Gemeinden 1875 bis 1905.

(Quelle: Statistisches Handbuch, 2. Ausgabe: zur Methode: oben S. 62 ff.)

Jahr	Gemeinden des Großherzogtums 1000 Mk.	Darunter die Städte: Darmstadt 1000 Mk.	Offenbach 1000 Mk.	Gießen 1000 Mk.	Mainz 1000 Mk.	Worms 1000 Mk.
	Kapitalbetrag des Gemeindevermögens					
1875	154 373	6 320	2 284	2 895	13 171	2 228
1884	183 529	7 908	3 608	3 538	20 794	2 722
1893	223 930	11 761	7 719	5 591	26 016	12 801
1902	310 122	32 255	16 507	9 875	44 446	19 134
1905	367 147	40 076	24 802	15 017	44 897	34 044
	Schulden					
1875	31 594	2 064	1 945	1 445	9 828	1 075
1884	45 976	6 349	3 296	1 914	12 734	1 475
1893	80 931	10 147	6 122	4 344	21 679	10 618
1902	146 697	23 704	13 138	9 115	32 257	17 184
1905	179 188	28 888	18 729	10 295	37 860	19 115

Digitized by Google

gaben in sämtlichen Gemeinden 1897 bis 1906.

Methode: oben S. 55 f.)

Reines Vermögen (Überschuldung —)	Laufende Einnahmen (Soll)			Laufende Ausgaben (Soll)				Einnahme-Rückstände (ausschl. Rückstände des Grundstocks)		
	im ganzen	Darunter		im ganzen	Darunter			im ganzen	Darunter	
		Bürgergenußauflagen	Umlagen und Verbrauchssteuern		für Armen- und Krankenpflege	Beiträge zu Bezirks- und Kreisverbandskosten	außerordentlicher Aufwand		von früheren Jahren	betreffende Ausstände sind Vorjahrsbeträge, Zahlungsrückstände, Kosten usw.
Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.
321 144 630	66 386 720	677 715	19 021 451	68 455 244	2 323 826	1 612 556	6 982 417	4 755 329	521 369	739 202
322 126 108	69 956 199	676 455	20 142 919	73 113 282	2 281 225	1 717 523	7 860 405	5 004 668	502 810	786 306
321 551 720	79 448 676	692 336	21 774 762	81 033 674	2 440 146	1 786 380	9 296 947	7 110 023	489 789	1 840 843
321 042 532	91 100 583	693 205	23 258 551	97 349 798	2 465 116	1 889 420	12 803 055	6 988 659	825 173	799 228
320 680 163	99 085 182	703 582	25 098 550	104 587 309	2 368 724	1 925 113	12 303 411	8 810 948	975 433	1 013 868
321 479 939	98 118 471	709 867	26 540 146	105 492 493	2 621 734	2 011 341	11 524 672	8 116 134	1 097 384	1 510 011
328 199 068	101 322 458	703 336	27 702 223	107 356 900	2 633 591	2 019 492	13 935 978	7 041 583	895 592	1 173 716
333 920 902	107 928 585	716 872	28 555 979	109 260 781	2 704 650	2 095 616	10 447 335	7 362 233	805 439	1 028 663
334 064 072	115 525 867	720 412	29 909 494	119 739 841	2 876 483	2 186 985	13 771 258	7 979 589	1 008 707	1 020 271
335 507 386	124 634 852	743 499	30 874 488	131 924 989	3 100 371	2 248 951	16 889 280	9 528 012	1 038 677	989 135
325 971 664	95 350 784	702 798	25 287 856	99 828 431	2 581 087	1 949 338	11 581 485	7 219 718	828 037	1 060 150

der Städte mit Städteordnung wie folgt:

1 875 601	24 475 146	9454	5 250 704	23 520 820	729 772	218 552	1 890 134	2 085 179	315 227	—
— 1 118 300	14 733 856	—	2 487 295	14 753 183	280 775	149 477	1 003 993	398 347	26 236	—
— 6 193 615	10 148 144	—	1 620 570	10 518 355	85 336	126 376	1 294 004	120 003	8 112	—
606 486	7 192 284	—	1 366 954	8 112 128	139 545	69 170	1 456 314	564 515	171 760	—
— 69 304	5 305 406	—	1 385 203	7 208 301	124 654	99 561	2 069 238	223 827	23 693	—
492 790	2 212 124	1033	658 212	2 262 393	86 824	39 303	109 039	129 244	34 956	—
2 302 328	3 664 484	6773	693 209	3 758 348	44 899	41 005	352 801	448 544	57 631	—
1 832 287	1 315 904	—	373 782	1 291 241	15 127	11 808	102 107	21 436	3 584	—
650 752	989 279	—	324 394	1 037 794	18 497	17 649	144 881	66 363	15 548	—
2 316 877	1 453 332	—	328 620	1 306 248	32 546	12 186	64 684	102 350	8 509	—

Von dem Gemeindevermögen 1905 entfallen im Großherzogtum Hessen auf:

Waldungen	80 749 735 Mk.
Feldgüter usw.	72 670 615 „
Gebäude usw.	138 868 850 „
Nutzbare Rechte	30 623 167 „
Aktivforderungen	44 234 366 „

Schuldenfrei waren im Großherzogtum:

1869:	120	Gemeinden
1890:	106	„
1905:	82	„

b) Indirekte Abgaben, ordentliche Einnahmen und außerordentliche Einnahmen der Gemeinden 1905 bis 1907.

(Quelle: dieselbe.)

	1905 Mk.	1906 Mk.	1907 Mk.
Indirekte Abgaben (Oktroi, Marktstandgeld, Hundesteuer)	2 453 174	2 415 966	2 383 778
Ordentliche Einnahmen	39 734 175	41 648 636	44 092 295
Außerordentliche Einnahmen	43 385 951	46 037 622	36 032 818

Digitized by Google

c) Direkte Gemeindesteuern 1905 bis 1907.

(Quelle: dieselbe.)

Nähere Bezeichnung	Gemeinde-Einkommensteuer	Gemeinde-Grundsteuer	Gemeinde-Gewerbesteuer	Gemeinde-Kapitalrentensteuer	Gemeindesteuer überhaupt
	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.	Mk.
	a) Absolute Zahlen				
Großherzogtum 1905	9 251 363	7 915 293	2 602 624	1 049 631	20 818 911
Großherzogtum 1906	9 853 771	8 205 236	2 686 630	1 109 452	21 855 089
Großherzogtum 1907	10 772 004	8 499 879	2 831 087	1 191 692	23 294 662
Und zwar Gemeinden[1] mit:					
a) über 10 Tausend Einwohnern (5 Gemeinden mit 306 677 Einwohnern)	5 475 934	2 063 983	1 518 189	692 623	9 750 729
b) 6—10 Tausend Einwohnern (15 Gemeinden mit 115 614 Einwohnern)	1 191 301	615 545	312 995	117 329	2 237 170
c) 4—6 Tausend Einwohnern (21 Gemeinden mit 102 675 Einwohnern)	901 760	587 698	228 019	75 364	1 792 841
d) unter 4 Tausend Einwohnern (948 Gemeinden mit 684 209 Einwohnern)	3 203 009	5 232 653	771 884	306 376	9 513 922
	b) Verhältniszahlen				
Großherzogtum 1905	44,4	38,0	12,5	5,1	100,0
Großherzogtum 1906	45,1	37,5	12,3	5,1	100,0
Großherzogtum 1907	46,2	36,5	12,2	5,1	100,0
Und zwar Gemeinden mit:					
a) über 10 Tausend Einwohnern	56,1	21,2	15,6	7,1	100,0
b) 6—10 „ „	53,3	27,5	14,0	5,2	100,0
c) 4—6 „ „	50,3	32,8	12,7	4,2	100,0
d) unter 4 „ „	33,7	55,0	8,1	3,2	100,0

Kommunalsteuerfrei waren 1869: 24 Gemeinden, 1890: 10 Gemeinden, 1905: 9 Gemeinden.

8. Sachsen-Weimar-Eisenach.

a) Vermögen, Schulden, Einnahmen und Ausgaben sämtlicher Gemeinden 1859 und 1861.

(Quelle: Beiträge zur Statistik des Großherzogtums Sachsen-Weimar-Eisenach, 2. Heft; zur Methode: oben S. 65 f.)

	Städte		Darunter Weimar		Landgemeinden		Großherzogtum	
	1859 Mk.	1861 Mk.	1859 Mk.	1861 Mk.	1859 Mk.	1861 Mk.	1859 Mk.	1861 Mk.
Wert des Grundvermögens.								
Gebäude	2 188 611	2 542 560	490 530	492 540	2 754 669	3 916 056	4 943 280	6 458 616
Artland, Gärten und Wiesen	869 343	879 003	46 620	51 300	4 425 192	4 645 842	5 294 535	5 524 845
Obstpflanzungen	269 583	289 209	18 750	37 500	817 401	829 194	1 086 984	1 118 403
Waldungen	1 810 428	1 814 538	24 600	24 600	3 592 347	3 605 274	5 402 775	5 419 812
Weiden, Triften und Wege	198 213	196 449	2 730	2 730	883 266	904 881	1 081 479	1 101 330
Insgesamt	5 336 178	5 721 759	583 230	608 670	12 472 875	13 901 247	17 809 053	19 623 006
Wert des sonstigen Vermögens.								
Ausgeliehene Aktivkapitalien	728 649	734 808	185 772	187 122	219 972	256 848	948 621	991 656
Kapitalwert der nutzbaren Berechtigungen	1 338 273	1 367 643	83 514	98 625	1 414 653	1 449 720	2 752 926	2 817 363
Gesamtes Vermögen	7 403 100	7 824 210	852 516	894 417	14 107 500	15 607 815	21 510 600	23 432 025
Schulden.								
Eigentliche Gemeindeschulden	2 312 619	2 340 957	388 245	349 905	2 630 265	2 744 802	4 942 884	5 085 759
Ablösungsschulden	474 510	451 851	—	—	4 715 403	4 653 006	5 189 913	5 104 857
Gesamteinnahme	725 985	791 379	146 760	137 472	1 124 022	1 118 162	1 850 007	1 919 541
Gesamtausgabe	755 679	838 749	139 464	174 474	1 139 505	1 154 454	1 895 184	1 993 203

Digitized by Google

b) Verwendungszweck der neu aufgenommenen Darlehen sämtlicher Gemeinden 1860 und 1861.

(Quelle: dieselbe.)

Von den gesamten neu aufgenommenen Darlehen[1] sind verwendet für	1860 Mk.	1861 Mk.
Erwerbung von Gebäuden und Feldgrundstücken, Baulichkeiten, insbesondere auch Wegebau	96 447	113 535
Grundstücksmeliorationen, Ablösungen, Flurmessungen u. dgl.	15 300	18 675
Zu Kirchen- und Schulzwecken, insbesondere zum Bau von Schulhäusern	45 285	45 546
Zu sonstigen Gemeindezwecken verschiedener Art	17 526	8 856
Zweck nicht angegeben	12 573	23 691
Depositen, eingezahlte Kautionen u. dgl.	6 492	7 614
Insgesamt	193 623[1]	217 917[1]

Schuldenfrei waren von je 627 Gemeinden des Großherzogtums
1859: 187
1861: 189.

[1] Soweit der Verwendungszweck bekannt ist.

9. Sachsen-Meiningen.

Rechnungswesen sämtlicher Gemeinden 1904 bis 1906.

(Quelle: Statistik des Herzogtums Sachsen-Meiningen, X, 7; X, 9; XI,3; zur Methode: oben S. 67 f.)

	1904 Mk.	1905 Mk.	1906 Mk.
Aktivkapitalien	**6 346 529**	**6 492 539**	**6 503 214**
davon: Eiserne Kapitalien	1 851 502	2 057 698	2 152 065
Aktien	37 530	52 700	83 300
Kündbare Kapitalien	4 457 497	4 382 141	4 267 849
Passivkapitalien	**18 966 858**	**19 372 042**	**19 890 589**
davon: Eiserne Kapitalien	112 788	112 081	109 596
Auf Amortisation	18 166 839	16 636 819	17 152 801
Kündbare Kapitalien	687 231	2 623 142	2 628 192
Solleinnahme	**6 073 776**	**6 381 229**	**6 899 608**
Restbestände	**121 044**	**128 273**	**111 659**

Auf die Residenzstadt Meiningen entfielen Ende 1906:

Aktivkapitalien	515 012	Mk.
Passivkapitalien	2 230 891	„
Restbestände	484	„

Von der Solleinnahme aller Gemeinden des Großherzogtums entfielen auf Umlagen nach dem Steuerfuß
1904: 2 367 965 Mk.
1905: 2 602 740 „
1906: 2 863 328 „

Digitized by Google

10. Elsaß-Lothringen.

a) Ordentliche Ausgaben und ordentliche Einnahmen sämtlicher Gemeinden 1872 bis 1907.

(Quellen: Statistisches Handbuch, Statistisches Jahrbuch; zur Methode: oben S. 75.)

	1872 Mk.	1881 Mk.	1892 Mk.	1899 Mk.	1903 Mk.	1907 Mk.
Ordentliche Ausgaben	**14 738 128**	**19 949 842**	**24 212 880**	**29 960 097**	**34 690 989**	**46 246 873**
Darunter:						
Allgemeine Verwaltungskosten	2 175 077	2 814 461	3 225 801	4 003 523	4 763 194	5 396 357
Polizeiliche Ausgaben	989 101	1 356 920	1 894 143	2 375 474	2 757 717	3 444 234
Unterhaltung des Grundeigentums außer Waldungen	1 956 598	2 338 269	2 408 395	3 464 691	4 418 164	5 839 244
Unterhaltung der Waldungen	1 476 176	2 133 002	2 840 037	3 110 793	3 366 387	3 521 532
Steuern und Abgaben von den Gemeindegütern	1 032 429	1 005 542	1 066 150	1 211 983	965 910	1 147 049
Straßen- und Wegebau	1 804 281	3 050 303	3 421 416	3 339 977	3 702 465	4 113 850
Unterrichtswesen	3 535 950	5 016 426	6 613 398	8 368 234	9 587 240	12 617 274
Kultus	522 528	534 287	614 686	756 522	814 720	896 161
Armenverwaltung, Krankenpflege	393 534	674 501	937 002	1 450 323	1 351 731	2 063 490
Pensionen, Unterstützungen	42 981	72 865	112 635	148 448	202 515	333 214
Sonstiges	809 473	953 266	1 079 277	1 730 129	2 760 946	6 874 468

Ordentliche Ausgaben und ordentliche Einnahmen. (Fortsetzung.)

		1872 Mk.	1881 Mk.	1892 Mk.	1899 Mk.	1903 Mk.	1907 Mk.
Ordentliche Einnahmen		**15 682 859**	**21 737 392**	**26 692 425**	**35 069 218**	**39 417 665**	**49 962 422**
	Darunter:						
Ertrag des Gemeindevermögens	Von Aktivkapitalien	558 876	660 762	684 444	855 686	934 615	1 145 047
	Vom Gemeindeeigentum	8 104 563	8 858 751	11 449 128	14 608 758	16 217 918	18 488 617
Gebühren, Strafgelder usw.		423 769	777 454	1 199 226	1 742 263	2 151 628	2 555 270
Steuern und Steuerzuschläge	Zuschläge zu den direkten Staatssteuern	656 646	1 067 221	2 375 340	3 601 617	4 953 536	7 138 610
	Anteil an der Gewerbesteuer	139 525	143 757	157 212	242 024	292 048	352 761
	Verbrauchsabgaben	1 923 592	3 652 695	5 449 493	7 604 682	8 069 858	9 158 711
	Hundesteuer	115 313	209 787	236 990	339 000	393 259	430 968
	Wanderlagersteuer	—	—	—	2 192	2 099	3 081
Einnahmen für besondere Zwecke	Einnahmen für den Schulunterricht	1 260 598	1 767 497	2 631 607	3 128 411	3 461 330	4 362 667
	Einnahmen für den Wegebau	1 614 800	2 339 344	1 889 203	1 852 804	1 883 039	2 135 481
	Einnahmen f. Armenzwecke	834 677	2 260 124	58 462	36 561	39 194	54 385
	Sonstige Einnahmen			561 320	1 055 220	1 019 141	4 136 824
Auf den Kopf des Einwohners entfielen:							
an ordentlichen Ausgaben		9,5	12,7	15,0	17,7	19,6	25,07
an ordentlichen Einnahmen		10,1	13,9	16,5	20,7	22,3	27,08

Digitized by Google

b) Ordentliche und außerordentliche Einnahmen und Ausgaben insgesamt in sämtlichen Gemeinden 1907.

Quelle: Statistisches Jahrbuch; zur Methode: oben S. 75.)

		Sämtliche Gemeinden Mk.	Darunter die Städte Straßburg Mk.	Metz Mk.
Einnahmen	ordentliche . . .	49 962 422	8 096 595	2 676 208
	außerordentliche .	31 118 708	5 430 015	4 070 218
Ausgaben	ordentliche . . .	46 246 873	7 705 005	2 682 151
	außerordentliche .	32 786 691	6 173 018	4 058 024

c) Gemeindeschulden 1872 bis 1907.

(Quellen: wie bei a; zur Methode: oben S. 76.)

	Zahl der beteiligten Gemeinden	Schuldenbetrag Mk.
1872	?	15 057 576
1882	718	12 612 036
1892	867	29 195 050
1902	959	60 956 201
1904	992	87 825 885
1905	985	95 905 824
1906	980	108 045 721
1907	1010	132 951 927

d) Verwendung der neu aufgenommenen Gemeindeanleihen 1890 bis 1897.

(Abdruck aus dem Statistischen Handbuch 1902; vgl. oben S. 76.)

Um einen allgemeinen Überblick über die Zwecke, für welche die Gemeinden Anleihen aufgenommen haben, zu gewinnen, sind im Unter-Elsaß für 8 Jahre (1890—97) und im Ober-Elsaß für 7 Jahre (1890—1892 und 1894—97) die einzelnen Fälle, in welchen Anleihen aufgenommen wurden, nach den unten näher spezialisierten Zwecken zusammengestellt worden. Für Lothringen stand bezügliches Material nur für das Jahr 1901 zur Verfügung. Dasselbe war aber für den Landkreis Metz nicht zu verwerten, weil als Grund der aufgenommenen Anleihen seitens der Gemeinden dieses Kreises „Anleihe" angegeben ist. Das Gleiche ist der Fall bei 19 Fällen im Kreise Château-Salins, welche bei dieser Aufstellung außer Betracht gelassen werden mußten.

Die Prozentzahlen geben den Anteil der einzelnen Zwecke an der Gesamtzahl der Fälle an.

I. Kultus: Elsaß: 19,49; Lothringen 26,48; II. Unterricht: E. 14,37; L. 17,33; III. Gemeinde-Hochbauten: E. 16,20; L. 16,38; IV. Wege-, Straßen- und Brückenbau: E. 4,13; L. 7,05; V. Eisenbahnen und Straßenbahnen: E. 1,28; L. 0,76; VI. Wasserversorgung und Entwässerung: E. 6,69; L. 13,91; VII. Wiesenmeliorationen, Feldwege, Bach- und Flußregulierung: E. 0,28; L. 1,71; VIII. Finanzielle Operationen: E. 28,31; L. 11,81; IX. Bann- und Stückvermessung: E. 8,82; L. 3,81; X. Sonstiges: E. 0,43; L. 0,76.

Digitized by Google

11. Sonderverzeichnis zum Vierten Teil, 1 bis 10.

1. Deutsches Reich. Seite

a) Einnahmen und Ausgaben der Städte und Landgemeinden mit mehr als 10000 Seelen 1907 202
b) Gemeindesteuern derselben 1907 203
c) Schulden derselben 1881 bis 1907 205
d) Schulden sämtlicher deutscher Gemeinden nach Größenklassen 1907 . 205
e) Schulden der Gemeinden mit mehr als 10000 Seelen nach Bundesstaaten und Art; Schuldendienst 1907 205
f) Anleiheaufnahmen der Städte mit mehr als 25000 Seelen 1897 bis 1907 206
g) Stand und Vermehrung der Obligationenschulden derselben 1897 bis 1907 207
h) Verzinsungssätze der 1897 bis 1907 begebenen Obligationen 208
i) Tilgungssätze derselben 209
k) Gläubiger derselben 210
l) Emissionskurse derselben 212
m) Übernahmekurse und Bankprovisionen der 4 %igen Obligationenanleihen 1906 bis 1909 212

2. Preußen.

a) Einnahmen und Ausgaben der Städte und Landgemeinden 1883 . 213
b) Ausgaben der Städte mit mehr als 10000 Seelen 1891 214
c) Einnahmen der Städte und Landgemeinden 1883 214
d) Einnahmen der Städte mit mehr als 10000 Seelen 1891. 214
e) Einnahmen und Ausgaben der Städte und Landgemeinden mit mehr als 10000 Seelen 1907 215
f) Gemeindeabgaben in den Städten 1883, 1894, 1895, 1899 215
g) Gemeindeabgaben in den Landgemeinden 1869, 1883, 1891, 1892 . 216
h) Umlagefähige direkte Steuern in den Städten und größeren Landgemeinden 1905 217
i) Prozentsätze der Erhebung staatlich veranlagter direkter Steuern in preußischen Städten 1909 218
k) Gesamtschulden der Städte und größeren Landgemeinden nach Gesamtbetrag und Verwendungszweck 1906 219
l) Dieselben nach Art, Verzinsungs- und Tilgungsaufwand 219
m) Kapitalvermögen derselben Gemeinden 1906. 220
n) Verschuldung und Erträgnisse einzelner Unternehmungen derselben Gemeinden 1906. 220
o) Verwendungszweck der Anleihen preußischer Großstädte 1908 . . . 221
p) Verwendungszweck der Anleihen der Städte mit mehr als 25000 Einwohnern 1908. 221
q) Belastung der Städte und Landgemeinden mit mehr als 10000 Einwohnern durch den Schuldendienst 1907. 222

Digitized by Google

3. Bayern. Seite
a) Direkte Gemeindesteuern 1876 bis 1907 223
b) Indirekte Gemeindesteuern 1902 bis 1907 224
c) Vermögen und Schulden 1892 bis 1907 225
4. Sachsen.
a) Gemeindesteuern 1901 226
b) Gemeindeschulden in 187 Gemeinden 1870 bis 1900 228
c) Überschüsse und Zuschüsse gemeindlicher Unternehmungen in den Gemeinden mit mehr als 25000 Seelen 1901 228
d) Vermögen und Schulden in den Gemeinden mit mehr als 25000 Seelen 1847 bis 1900 229
5. Württemberg.
a) Gemeindeumlagen 1843 bis 1905; Gemeindeeinkommensteuer 1905; Gemeindeschulden 1904 230
b) Örtliche Verbrauchsabgaben 1895 bis 1906 230
6. Baden.
a) Gemeindesteuervoranschläge 1901 bis 1908 231
b) Vermögen, Schulden, Einnahmen und Ausgaben 1897 bis 1906 . . 232
7. Hessen.
a) Schulden und Vermögensstand 1875 bis 1905. 232
b) Indirekte Abgaben, ordentliche Einnahmen und außerordentliche Einnahmen 1905 bis 1907. 233
c) Direkte Gemeindesteuern 1905 bis 1907. 234
8. Sachsen-Weimar-Eisenach.
a) Vermögen, Schulden, Einnahmen und Ausgaben 1859 und 1861 . 235
b) Verwendungszweck der neu aufgenommenen Darlehen 1860 und 1861 236
9. Sachsen-Meiningen.
Gemeinderechnungswesen 1904 bis 1906 236
10. Elsaß-Lothringen.
a) Ordentliche Ausgaben und ordentliche Einnahmen 1872 bis 1907 . 237
b) Ordentliche und außerordentliche Einnahmen und Ausgaben 1907 . 239
c) Gemeindeschulden 1872 bis 1907. 239
d) Verwendung der neu aufgenommenen Gemeindeanleihen 1890 bis 1897 239

Digitized by Google

Anhänge I–V.

Digitized by Google

ıshalt[1].

Ausgaben						Abschluß	
e Ausgaben			Außerordentliche Ausgaben				
Schulden-verzinsung und -tilgung	Rücklagen und Abschreibungen	Sonstige Ausgaben der laufenden Verwaltung	Neubauten (Hoch- und Tiefbau), auch größere Umbauten, Neuanschaffungen an Inventar (auch Materialien u. dgl.)	Sonstige außerordentliche Ausgaben	Gesamtausgabe (Summe der Spalten 11—18)	Zuschuß	Überschuß
ℳ	ℳ	ℳ	ℳ	ℳ	ℳ	ℳ	ℳ
14	15	16	17	18	19	20	21

eder der Kommission zum Entwurf dieses Fragebogens waren Stadtrat Prof. Dr. Bleicher-eit-Berlin). Kritische Bemerkungen bietet der dritte Teil der vorliegenden Arbeit S. 132

Digitized by Google

Ausgaben							Abschluß	
tliche Ausgaben				Außerordentliche Ausgaben				
aufende erhaltung Baulich- en (Hoch- Tiefbau) ind des iventars einschl. laschinen l. dgl.	Schulden- verzinsung und -tilgung	Rücklagen und Ab- schreibungen	Sonstige Ausgaben der laufenden Verwaltung	Neubauten (Hoch- und Tiefbau), auch größere Um- bauten, Neu- anschaffungen an Inventar (auch Mate- rialien u. dgl.)	Sonstige außerordent- liche Ausgaben	Gesamt- ausgabe (Summe der Spalten 11—18)	Zuschuß	Überschuß
ℳ	ℳ	ℳ	ℳ	ℳ	ℳ	ℳ	ℳ	ℳ
13	14	15	16	17	18	19	20	21

Digitized by Google

Anhang I.

Entwurf eines Fragebogens betreffend den Gemeindehaushalt[1].

1. Fragebogen.

(Siehe die beigehefteten Bogen.)

2. Bemerkungen und Erläuterungen zum Fragebogen.

I. Allgemeine Bemerkungen.

1. Sämtliche Zahlen sind nicht dem Haushaltungsvoranschlag, sondern dem Rechnungsabschlusse zu entnehmen. Sie sind durchweg Bruttozahlen mit alleiniger Ausnahme derjenigen für städtische Banken, Sparkassen und Leihanstalten (vgl. hierzu die besonderen Erläuterungen B. 3 bis 5). Durchweg sollen die tatsächlichen (Ist-) Einnahmen und Ausgaben nachgewiesen werden einschließlich der tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben aus Restverwaltungen.

2. Die aus Anlehensrechnungen für die einzelnen Verwaltungszweige gemachten Aufwendungen sind mit gleichem Betrag in Einnahme (Spalte 8) und Ausgabe des betreffenden Verwaltungszweiges nachzuweisen. Natürlich dürfen diese Beträge bei der Kapital- und Schuldenverwaltung (A. III. 2) nicht etwa nochmals aufgeführt werden.

3. Grundsätzlich sind auch die Einnahmen und Ausgaben von Fonds mitzurechnen, die außerhalb des Stadthaushalts geführt werden (z. B. Reservefonds, Anleihefonds usw.) und zwar an der Stelle, zu der sie sachlich gehören.

4. Unter Verwaltung der Stadtgemeinde stehende Stiftungen, die nur dazu dienen, das Vermögen von solchen Einrichtungen und Anstalten herzugeben oder zu verstärken, welche in der Hauptsache aus allgemeinen Gemeindemitteln unterhalten werden, sind einzuschließen; desgl. auch selbständige, der Stadt unterstellte Stiftungsverwaltungen, wenn sie Zuschüsse von der Stadtgemeinde empfangen, die nach dem sich stetig wandelnden Bedürfnis bemessen werden, also nicht fixiert sind. Nur hierauf kommt es in diesem Zusammenhang an, nicht auf das rechtliche Verhältnis der Stiftung zur Stadt, und ob jene etwa Rechtspersönlichkeit besitzt.

5. Die „Betriebs"-Verwaltungen werden von den übrigen Verwaltungen getrennt und die letzteren dabei kurz „Kämmerei"-Verwaltungen genannt, ohne Rücksicht darauf, ob sie nicht etwa auch Stiftungen einschließen.

Betriebsverwaltungen sind dabei hier nur die unter B der Vorspalte genannten Verwaltungen, alles andere gehört zur Kämmerei. Diese Art der Scheidung ist namentlich für folgendes zu beachten:

---

[1] Vgl. die Anmerkung auf dem beigehefteten Bogen.

Digitized by Google

6. Alle Zahlungen von Kämmereikonten (A) an Kämmereikonten (A) sind wegzulassen. Eine Ausnahme ist jedoch für denjenigen Teil der Gemeindeabgaben zu machen, welcher von Zweigen der Stadtverwaltung selbst getragen wird, da seine Ausscheidung aus der Gesamtsumme des Steueraufkommens überflüssige Mühe machen würde.

Zahlungen von Betrieben (B) an Betriebe (B), ebenso wie solche zwischen Betrieben (B) und der Kämmerei (A) dagegen sind bei Geber und Empfänger, soweit sie sich aus der Rechnung ergeben, voll einzustellen. Nicht einzustellen sind jedoch die Gewinnabführungen der Betriebe an die Stadtkasse und die Zuschüsse der letzteren an die Betriebe, da diese Beträge in den Ziffern der Spalten 20 und 21 bei B ja mit enthalten sind.

Vorstehende Grundsätze gelten insbesondere für Zins- und Tilgungsbeträge, welche von Einzelverwaltungen an die Stadtschuldenverwaltung gezahlt werden; sie haben bei Kämmereikonten außer Ansatz zu bleiben, so daß bei diesen nur solche Schulden mit Verzinsung und Tilgung, die sie direkt aufgenommen haben sollten (insbesondere Hypotheken), erscheinen, während bei den Betrieben Verzinsungs- und Tilgungsbeträge voll einzusetzen sind.

Auch Zahlungen von Betrieben an sich selbst (z. B. für Kols, Selbstverbrauch an Gas und Strom) bleiben in Einnahme wie in Ausgabe außer Ansatz, ebenso wie Zahlungen etwa der Schulgemeinde an Kämmereikonten. Insbesondere gilt dies bei Mieten für Schulhäuser, welche die Kämmerei sich etwa entrichten läßt.

Auch Geldleistungen des eigenen Armenverbandes an städtische Krankenanstalten für Verpflegung sind dem allgemeinen Grundsatze folgend wegzulassen. Allerdings wird durch diese Vorschriften die Leistung des Armenverbandes der Tatsächlichkeit gegenüber zu gering erscheinen, doch wird bei der Bearbeitung für Klarstellung der Verhältnisse Sorge getragen werden.

7. Um die Ausfüllung des Fragebogens nicht zu sehr zu erschweren, empfiehlt es sich, den Begriff der Allgemeinen Verwaltung weit zu fassen und ihm möglichst sämtliche Bureaus von Kämmereiverwaltungen zuzuteilen[1]. Bei den Betriebsverwaltungen dagegen sollen die Kosten ihrer Verwaltungsbureaus möglichst eingestellt werden.

II. Zu den Rubriken der Vorspalte.

A. I. Zur Haupt- (Zentral-, Allgemeinen) Verwaltung gehören zum mindesten alle diejenigen Verwaltungszweige, die bei der ausfüllenden Stadt dazu gerechnet werden. Doch ist zwecks noch weiterer Fassung des Begriffs Absatz 7 der vorstehenden Allgemeinen Bemerkungen zu beachten.

A. II. Hier sind insbesondere Anstalten wie Polizeigefängnis und Arbeitshaus aufzuführen, dagegen nicht solche, die nach ihrem ganzen Wesen z. B. zu A. IV. b oder B. 12 gehören.

A. III. 1 u. 2. In diese Spalte gehört nur dasjenige Grund- und Kapitalvermögen, das nicht (durch Stiftungsbestimmung oder Gemeinde-

[1] Die Mitglieder des Gemeindevorstandes gehören in jedem Falle zur Allgemeinen Verwaltung.

Digitized by Google

beschluß) Sonderzwecken dient oder für solche reserviert ist. Im anderen Falle erfolgt Nachweisung bei den betreffenden Einzelverwaltungen.

A. III. 3. Hier sind sämtliche direkte und indirekte Steuern (auch wenn sie nicht den Namen „Steuer" führen, wie z. B. die Liegenschaftsgebühr) nachzuweisen, also auch solche, deren Erträge bestimmten Einzelverwaltungen (z. B. der Armen- oder Schulverwaltung) überwiesen sind. Wirkliche Gebühren und Beiträge dagegen sind bei denjenigen Verwaltungszweigen, aus denen sie resultieren, einzustellen. Vgl. zu dieser Spalte auch Absatz 6 der Allgemeinen Bemerkungen.

A. V. Hier sind bei den einzelnen Positionen natürlich nicht nur städtische Einrichtungen, sondern auch alle fremden Einrichtungen, die städtische Zuschüsse erhalten, entsprechend aufzuteilen.

A. V. 6. Hier sind alle Aufwendungen für Fach- und Fortbildungswesen aufzuführen, ohne Rücksicht auf dessen Organisation.

Eine Ausnahme bilden nur hochschulmäßige Veranstaltungen, die unter A. V. 1 nachgewiesen werden.

B. Als Betriebsverwaltungen sind für diese Statistik, unabhängig davon, ob die einzelne ausfüllende Stadt den Begriff „Betriebe" weiter faßt oder nicht, nur diejenigen Verwaltungszweige anzusehen, die in Vorspalte B bezeichnet sind.

B. 3. 4 5. Hier wird ein Eintrag nur in die Spalten 20 und 21 gemacht.

III. Zu den Spalten des Tabellenkopfes.

Spalte 1. Hier ist für die einzelnen Verwaltungszweige aller Ertrag an Grundbesitz, der ihnen unmittelbar zukommt, nachzuweisen, gleichviel ob der betreffende Grundbesitz im Eigentume des einzelnen Verwaltungszweiges steht oder nicht (vgl. als Gegenstück die vorstehende Erläuterung unter II zu A. III. 1 und 2). Für die Berechnung des Ertrages selbst kommt nur derjenige Grundbesitz in Betracht, der einen Ertrag unmittelbar abwirft. Dieser Ertrag besteht im allgemeinen aus:

1. Einnahmen selbstbewirtschafteten Grundbesitzes,
2. Pacht- und Mietzinsen,
3. Gefällen und Gerechtsamen dinglicher Art.

Hinsichtlich der Pachten und Mieten für Benutzung bebauten oder unbebauten städtischen Grundbesitzes durch städtische Verwaltungszweige sind die in dem Absatz 6 der Allgemeinen Bemerkungen niedergelegten Grundsätze streng zu beachten.

Spalte 2. Entsprechend der Spalte 1 ist hier für die einzelnen Verwaltungszweige aller Ertrag aus Kapitalvermögen nachzuweisen, der ihnen unmittelbar zukommt. (Vgl. als Gegenstück die vorstehende Erläuterung zu A. III. 2). Als Ertrag aus Kapitalvermögen sind auch die Erträgnisse aus Fonds und Rücklagen anzusehen. Verwendungen der Kapitalien von Fonds und Rücklagen selbst sind in Spalte 7, Verwendungen aus unverbrauchten Anleihemitteln in Spalte 8 nachzuweisen.

Digitized by Google

Spalte 3. Hier kommen Dotationen und Zuschüsse von Staat und von der Provinz in Betracht, auch z. B. die Zahlungen der Alterszulagekassen in Preußen, die Bauschbeiträge für Alterszulagen in Bayern und ähnliches. Nicht hierher, sondern nach Spalte 5 gehören dagegen solche Zahlungen des Staates und der Provinz, welche an die Gewährung von Leistungen geknüpft sind, z. B. Erstattungen für Aufnahme von Geisteskranken fremder Armenverbände, Erstattungen für Steuererhebungen usw.

Spalte 4. Für Spalte 4 gelten mutatis mutandis dieselben Grundsätze wie für Spalte 3.

Spalte 5. Hier sind auch die Einnahmen aus Schulgeld und Kanalgebühren nachzuweisen. Ferner ist die Bemerkung zu Spalte 3 zweiter Satz besonders zu beachten.

Spalte 6. Hierher gehören u. a. auch: Steuern (vgl. hierzu Bemerkungen zu A. III. 3), Zahlungen für Krankenhausverpflegung, Beteiligung an Überschüssen fremder Betriebe (z. B. Straßenbahnen), Marktstandsgelder.

Spalte 7. Es handelt sich hier um Veräußerung von Vermögen jeder Art (Grund-, Inventar- und Kapitalvermögen): auch Kapitalentnahmen aus Fonds und Rücklage (vgl. Bemerkung zu Spalte 2) sind hier nachzuweisen.

Spalte 9. Hier sind nur solche außerordentlichen Einnahmen aufzuführen, die zur Verausgabung gelangen, nicht also solche Beträge, die, wie neuerrichtete Stiftungen, in ihrem Kapitale nicht angegriffen werden dürfen.

Spalte 11. Hierher gehören alle Zahlungen an Aktive, Pensionierte und deren Hinterbliebene, an Beamte und Arbeiter. Auch Zahlungen und Rücklagen an Pensions-, Sterbe- und ähnliche Versorgungskassen sind hier einzustellen, ebenso Ausgaben für die Arbeiterversicherung. Alle sächlichen Ausgaben dagegen (wie Baraufwendungen für Wohnung, Kleidung und Verpflegung des Personals) sind in dieser Spalte nicht aufzuführen, sondern sinngemäß auf die übrigen Ausgabespalten zu verteilen.

Spalte 17. Größere Umbauten sind im Zweifel nur solche, die zu einer Änderung des Feuerversicherungswertes Anlaß geben: alles andere gehört in Spalte 13.

Spalte 16. Hierher gehören auch: Zuschüsse an Vereine, Beiträge zu den Kosten der staatlichen Polizei.

Spalte 18. Sonstige Außerordentliche Ausgaben sind diejenigen, welche der Etat der betreffenden Stadt dazu rechnet und die in einer der vorstehenden Spalten noch nicht zur Nachweisung gekommen sind.

Spalte 20 u. 21. Die hier eingetragenen Zahlen müssen gleich den Differenzen zwischen Spalte 10 und Spalte 19 sein.

Digitized by Google

Anhang II.

Entwurf eines Fragebogens betreffend das Stadtschuldenwesen[1].

A. Stadtschuldenwesen im allgemeinen im Jahre 1909 bezw. 1909/10

in der Stadt .....

(Das nicht zutreffende Jahr ist zu durchstreichen; wenn möglich, wird gebeten, den Angaben die Zeit vom 1. April bis 31. März zugrunde zu legen.)

1. Gesamtbetrag der städtischen Schulden ohne die Ausgabenreste am Schluß des Rechnungsjahres 1909 bezw. 1909/10.
..... Mk.

a) Anleiheschulden (Obligationen und Darlehen, soweit nicht vorübergehend aufgenommen) .....

b) Hypothekenschulden und Restkaufgelder .....

c) Vorübergehend aufgenommene Darlehen .....

(Es wird gebeten anzugeben, bei welchen Stellen welche Beträge aufgenommen sind.)

..... Mk.
..... Mk.
..... Mk.
..... Mk.

d) Kapitalisierte Passivrenten und Lasten .....

e) Sonstige Arten von Passiven .....

(Außer Ausgabereste; die einzelnen Arten von Passiven nachstehend bezeichnen!)

..... Mk.
..... Mk.
..... Mk.
..... Mk.
..... Mk.

Zusammen

Ferner: Ausgabereste ..... Mk.
Vorschüsse ..... Mk.
Übernommene Bürgschaften ..... Mk.

2. Wie groß war die Gesamtausgabe für Tilgung der Anleiheschulden im Jahre 1909 (1909/10) ..... Mk.

2a. Waren in dieser Summe außerordentliche Kapitalabtragungen enthalten und in welcher Höhe?

1909 (1909/10) ..... Mk., davon zur Abstoßung alter Schulden
1909 (1909/10) ..... Mk.

3. Wie groß war die Gesamtausgabe für Verzinsung der Anleiheschulden im Jahre 1909/10?

[1] Der Fragebogen ist für das Statistische Jahrbuch Deutscher Städte bestimmt und im wesentlichen bereits für dessen XVII. Jahrgang in Anwendung gekommen (Bearbeiter ist der Verf. vorliegender Arbeit); der besseren Verständlichkeit halber ist vorstehend ein bestimmtes Erhebungsjahr eingesetzt worden.

Digitized by Google

B. Stand der Anleiheschulden in den Jahren 1908 bis 1910.

1. Stand am:	31. März 1908	31. März 1909	31. März 1910
Stadtobligationen . . . . Mk.			
Darlehen (ohne vorübergehend aufgenommene Darlehen) . „			
Anleihen insgesamt			
2. An vorstehender Gesamtsumme partizipieren:			
I. die städtischen Werke und zwar:			
a) die Gaswerke . . . mit Mk.			
b) „ Wasserwerke. . . „ „			
c) „ Elektrizitätswerke „ „			
d) „ Markthallen . . „ „			
e) „ Vieh- u. Schlachthöfe . . . . „ „			
f) „ Kanalisation, Pumpwerke und Rieselfelder . . „ „			
g) „ Hafenanlagen . . „ „			
h) „ Packhofanlagen, Stapel-, Lagerhäuser od. Plätze, Umschlagstellen . „ „			
i) „ Straßen- u. Kleinbahnen . . . „ „			
k) „ Badeanstalten . . „ „			
l) Sonstiges (zu bezeichnen):			
„ „			
„ „			
„ „			
„ „			
„ „			
„ „			
I. Insgesamt Mk.			
II. Andere Verwaltungs- und Betriebszweige, die für Tilgung und Verzinsung ihrer Anleiheteile selbst aufkommen: (im einzelnen zu bezeichnen)			
a) mit Mk.			
b) „ „			
c) „ „			
d) „ „			
e) „ „			
f) „ „			
g) „ „			
„ „			
„ „			
II. Insgesamt Mk.			

Digitized by Google

C. Anleiheaufnahmen in den Kalenderjahren 1909 und 1910. (1. Januar 1909 bis 31. Dezember 1910; Obligationen und Darlehen außer vorübergehend aufgenommenen Darlehen.)

Anleihebegebungen in den Kalenderjahren 1909 und 1910 (Für jede Begebung ist eine besondere Spalte auszufüllen unter Bezeichnung der Begebungszeit in der obersten Zeile.)			
1. Betrag			
2. a) Zinsfuß b) Emissionskurs c) Übernahmekurs (genaue Angaben erbeten, ev. Durchschnitte)			
3. Tilgungsplan, insbesondere Tilgungssatz und Tilgungsdauer. (In welchem Jahre beginnt und endet die Tilgung?)			
4. Form der Anleihen. (Stadtobligationen oder Darlehen?)			
5. Wer übernahm die Anleihe? (Ob eigene oder fremde Sparkassen, Sonderkassen der Stadt, Stiftungen, Landesbanken, Provinzialhilfskassen, Landesversicherungsanstalten, Einzelbanken, Bankkonsortien, Privatversicherungsgesellschaften, Privatpersonen, Knappschaftsvereine, Sonstige.) Falls mehrere Gläubigerarten an der Übernahme beteiligt waren, welche Teilbeträge entfielen auf jeden einzelnen?			
6. Freihändig oder in Submissionsverfahren begeben?			
7. Bemerkungen			

NB. Es kommt hier nicht darauf an, welche Anleihen in den Jahren 1909 u. 1910 genehmigt, sondern darauf, welche Beträge in Anleiheform begeben worden sind.

Digitized by Google

Anhang III.

Nachträge zum Zweiten Teil[1].

Zu S. 26 (Anm. zu 25).

Zu den angeführten, in finanzstatistischen Monographien behandelten Städten sind während der Drucklegung vorliegender Arbeit noch hinzugekommen: Münster i. W. (Hilgert, Leipzig 1910) und Wiesbaden (Rompel, Wiesbaden 1910).

Zu S. 36.

Die Ergebnisse der Preußischen gemeindefinanzstatistischen Erhebung von 1907 sind Ende 1909 in Bd. 217 (zwei Teile) der „Preußischen Statistik" veröffentlicht worden unter dem Titel „Die Schulden der preußischen Städte und der mehr als 10000 Einwohner zählenden Landgemeinden nach dem Stande vom 31. März 1906"; Bearbeiter ist Tetzlaff. Die Erhebung sollte nicht nur ein absolutes Bild von der Art und Höhe der Gemeindeschulden vermitteln, sondern auch „durch Berücksichtigung der steuerlichen Leistungsfähigkeit wie der Vermögensgegenstände, die den Gegenstand der Schulden darstellen, die Bedeutung der Verschuldung in jeder Gemeinde ins rechte Licht setzen". Wie schon oben im Texte hervorgehoben, ist diese Absicht wegen der teils fehlenden, teils mangelhaften Vorschriften über die Bewertung der Vermögensobjekte nur zum Teil verwirklicht worden. Auf einer eingehenden Darlegung der steuerlichen Verhältnisse baut sich im Tabellenwerke für jede der in Betracht gezogenen Gemeinden eine Darstellung der nach Verwendungszwecken sehr eingehend geschiedenen Schulden in folgendem Schema auf: Schuldenstand am 31. März 1906; darunter: 1. langfristige Anleihen; 2. vorübergehende Anleihen; 3. Hypotheken und Grundschulden wie Restkaufgelder; 4. Ausgabereste und Vorschüsse. Dazu treten ebenfalls in entsprechender Detaillierung Mitteilungen über die Einnahmen der den Schulden gegenüber stehenden Vermögensgegenstände, ferner über die Höhe des Verzinsungs- und des Tilgungsaufwandes sowie der 1. für Verbesserungen und Erweiterungen verausgabten, 2. den Reserve-, Erneuerungs- usw. Fonds zugeführten Beträge, sämtlich nach dem Ergebnisse von 1905. Den Beschluß machen Angaben über die Höhe des Kapitalvermögens (Wertpapiere; Forderungen; Barbestände), ferner über die Kapitalbeträge der Aktivrenten einer-, der Passivrenten anderseits.

Die Angaben bezüglich der Kapitalvermögenswerte sind zur Beurteilung der Schuldenhöhe ohne Wert und können in dieser Richtung nur irre führen (Vgl. dazu oben S. 173); auch ihre absoluten Beträge besagen um so weniger, als entgegen der in der vorliegenden Arbeit begründeten Norm (S. 171 f.) wie die Bestände so auch die Einnahmereste als „Vermögen" gerechnet und nicht einmal von anders gearteten Forderungen getrennt worden sind. Bei den Schulden dagegen ist die notwendige, entsprechende Trennung gemacht worden, so daß es möglich ist, die hier eingesetzten Ausgabereste und Vorschüsse von den Schuldensummen wenigstens nachträglich wieder in Abzug zu bringen. Abgesehen davon ist das in dem Tabellenwerke zusammen-

[1] Nach Drucklegung der ersten 10 Bogen eingefügt.

Digitized by Google

getragene Rohmaterial, vor allem wegen der erwähnten Spezialisierung nach Verwendungszwecken, sehr beachtlich; nur schade, daß seine unübersehbare Fülle durch weitgehende Zusammenfassungen in größere Städtegruppen, sei es nach Größenklassen, sei es nach geographischen Bezirken geordnet, im Tabellenwerke gar nicht, in der „Einleitung" nur in Beschränkung auf wenige Hauptergebnisse brauchbar gemacht worden ist; wird dies nicht noch in größerem Maßstabe nachgeholt, dürfte die wissenschaftliche Ausnutzung des Werkes der darauf verwandten Mühe kaum entsprechen.

Der Einleitungsband, in dessen textlichen Ausführungen eine die Zahlen und deren Endergebnisse bewertende Kritik und eine wirkliche Meisterung des Materials von großen Gesichtspunkten aus zu vermissen ist, enthält neben Zusammenzügen aus dem Tabellenwerk noch eine Reihe von Sondertabellen, deren wesentlichste Quintessenz im Vierten Teile der vorliegenden Arbeit S. 217 ff. wiedergegeben wird und mit deren Zusammenstellung das Preußische Statistische Landesamt sich allerdings ein besonderes Verdienst erworben hat, indem hier der erste Versuch gemacht worden ist, statistisch zu ermitteln, wie sich bei den wesentlichsten gewerblichen Betrieben sowie beim bebauten und unbebauten Grundbesitz der Gemeinden Schulden und Schuldendienst einer-, Jahresnettoeinnahmen, Ausgaben für Verbesserungen, Erweiterungen und Rücklagen, sowie endlich Reinerträgnisse anderseits gestalten, wie „produktiv" also mit andern Worten die hier als Betriebskapital mitarbeitenden Schuldbeträge wirken. Diese Übersichten, sowohl für die einzelnen Gemeinden wie für Ortsgrößenklassen aufgestellt, bilden, unterstützt durch die beigegebenen Daten über Zahl und Art der in Betracht kommenden gemeindlichen Unternehmungen selbst, einen dauernd wertvollen Beitrag zur Frage der städtischen Anleihepolitik, ebenso wie zur Beurteilung wesentlicher Fragen des „Munizipalindustrialismus" und stellen wohl das wichtigste Ergebnis der ganzen Aktion dar.

Zu S. 38 bis 41.

Der Ende 1909 herausgekommene X. Jahrgang des „Statistischen Jahrbuchs für das Königreich Bayern" führt die Statistik der Gemeindeumlagen (vgl. oben S. 39 Anm. 5) sowie der Schulden und Vermögen (vgl. oben S. 41 Anm. 4) bis 1907 fort. Seine Daten haben in den Tabellen des Vierten Teils der vorliegenden Arbeit S. 223 ff. noch Verwendung gefunden.

Zu S. 76.

Im III. Jahrgange des Statistischen Jahrbuchs für Elsaß-Lothringen (herausgekommen Anfang 1910) findet sich unter im übrigen gleicher Behandlung der „Gemeindefinanzen" an Stelle der im Gegensatze zum II. Jahrgange weggefallenen Tabelle über die Hundesteuer eine anläßlich des drohenden Inkrafttretens des § 13 des Zolltarifgesetzes aufgestellte Übersicht betreffend die Bedeutung der Oktroieinnahmen und ihres teilweisen Wegfalls für den Gemeindehaushalt der Oktrois erhebenden Gemeinden.

Zu S. 112 (Anm. 2 zu S. 111).

Neben den fondsstatistischen Arbeiten von Kutzer und Zimmermann sind noch zwei Tabellen zu erwähnen, die auf Grund eigener Auszüge aus Haushaltsplänen, Verwaltungsberichten und sonstigen Materialien Zadow in seinem Buche „Der außerordentliche Finanzbedarf der Städte", Jena 1909, über die in deutschen Städten mit mehr als 100000 Einwohnern bestehenden Reservefonds gibt.

Digitized by Google

Zu S. 113 (Auch S. 25, Anm.).

Nachträglich ist Verfasser auf die Heidelberger Dissertation von Hans Heise „Die Stadtanleihen der Provinz Sachsen" (1906) aufmerksam gemacht worden. Die Arbeit gibt — nach kurzen einleitenden Bemerkungen über das Wesen der Stadtobligationen, die verschiedenen Formen der Begebung, sowie die Stellung der Stadtobligationen auf dem Kapitalmarkte — für die Städte Magdeburg, Halberstadt und Quedlinburg auf Grund des Aktenstudiums genaue, für 20 sonstige Gemeinden auf Grund einer Rundfrage kürzere Mitteilungen über Gläubiger, Begebungsart und Begebungsbedingungen der Stadtobligationen; am Ende der Schrift finden sich drei kleinere statistische Tabellen: Tabelle I behandelt die Begebungsart der an der Berliner Börse 1898 bis 1904 emittierten deutschen Stadtpapiere (Im ganzen zugelassener Betrag; aufgelegt; freihändig verkauft; anderweitig von der Stadt begeben;); Tabelle II behandelt die Kursbewegung von rund 50 4%igen Stadtanleihen 1895 bis 1903; Tabelle III gibt auf Grund einer Rundfrage des Charlottenburger Magistrats für eine Reihe großstädtischer Anleihen an: Begebungskurs; Firmen, die Offerten einreichten; Firmen, die den Zuschlag erhielten. Das beigebrachte Material besitzt auch trotz der inzwischen erzielten Fortschritte der Anleihestatistik für ein Spezialgebiet dieser noch Wert.

Zu S. 114 f.

Eine Ergänzung zu der Erhebung des Deutschen Städtetages über die Anleiheaufnahmen der größeren deutschen Städte 1897/1907 bietet der „im Auftrage der Kommission zur Vorbereitung einer Entschließung wegen Verbesserung der Kreditverhältnisse der Gemeinden" an den Vorstand des Deutschen Städtetages Ende 1909 von Schäfer erstattete Bericht über „Die Befriedigung des Kreditbedürfnisses der größeren deutschen Städte in den Jahren 1906 bis 1909". Die Arbeit enthält durch eine besondere Umfrage bei 154 Gemeinden mit über 25000 Seelen gewonnenes Material über den Umfang der Emissionen während jenes dreijährigen Zeitraumes, über die Zinssätze, Übernahmekurse, Bankprovisionen, sonstigen Anleihebedingungen der in dieser Zeit begebenen Stadtschuldverschreibungen sowie der Darlehen gegen Schuldschein oder Unterpfand, ferner einige Mitteilungen über Umfang und Bedingungen der Interimsdarlehen. Die Schäfersche Arbeit gibt wichtige und zum Teil neue Grundlagen zur Beurteilung der Beziehungen zwischen Gemeindeanleihen und Geldmarkt.

Digitized by Google

Anhang IV.

Literaturnachweisung[1].

Conrad, Grundriß zum Studium der politischen Ökonomie, Teil IV, 1., 2. Aufl. Jena 1902.

Dilthey, Einleitung in die Geisteswissenschaften, I. Bd. Leipzig 1883.

Eberstadt, Der deutsche Kapitalmarkt. Leipzig 1901.

von Frankenberg, Die Bedeutung der Statistik für die städtischen Verwaltungen; Archiv für Städtekunde, I. Jahrgang (1909).

Grotjahn, Krankenhauswesen und Heilstättenbewegung im Lichte der sozialen Hygiene. Leipzig 1908.

Hatschek, Der Haushalt der größten österreichischen Stadtgemeinden; Statistische Monatsschrift, Jahrgang X (1884).

Haushofer, Lehr- und Handbuch der Statistik. Wien 1872.

von Heckel, Lehrbuch der Finanzwissenschaft, I. Bd. Leipzig 1907.

von Heckel, Artikel „Finanzstatistik"; Handwörterbuch der Staatswissenschaften, IV. Bd., 3. Aufl. Jena 1909.

von Inama-Sternegg, Geschichte und Statistik; Staatswissenschaftliche Abhandlungen. Leipzig 1903.

von Kaufmann, Die Kommunalfinanzen. Leipzig 1906.

Knies, Die Statistik als selbständige Wissenschaft. Kassel 1850.

Kolb, Handbuch der vergleichenden Statistik, 8. Aufl. Leipzig 1879.

Lexis, Theorie der Massenerscheinungen. Freiburg 1879.

Lexis, Artikel „Statistik"; Handwörterbuch der Staatswissenschaften, VI. Bd., 2. Aufl. Jena 1901.

von Mayr, Ein moderner Statist; Allg. Statist. Archiv, VI. Bd. (1904).

von Mayr, Statistik und Gesellschaftslehre, I. Bd. Freiburg 1895.

Meitzen, Geschichte, Theorie und Technik der Statistik, 2. Aufl. Berlin 1903.

Mischler, Der öffentliche Haushalt der Landgemeinden in Österreich; Statistische Monatsschrift, Jahrgang XIV (1888).

Mischler, Allgemeine Grundlagen der Verwaltungsstatistik. Stuttgart 1892.

Österlen, Handbuch der medizinischen Statistik. Tübingen 1865.

Prinzing, Handbuch der medizinischen Statistik. Jena 1906.

von Reitzenstein, Das kommunale Finanzwesen; Handbuch der politischen Ökonomie, III. Bd., 2., 4. Aufl. Tübingen 1898.

von Riecke, Die internationale Finanzstatistik, ihre Ziele und Grenzen. Stuttgart 1876.

von Rümelin, Die Statistik als Wissenschaft; ebenda.

von Scheel(-Block), Handbuch der Statistik. Leipzig 1879.

---

[1] Nicht aufgenommen in die Nachweisung sind die in der Anm. zu S. 25 (26) bereits in bibliographischer Aufzählung genannten Monographien über das Finanzwesen einzelner Gemeinden.

Digitized by Google

Seutemann, Die Ziele der statistischen Vorgangs- und Zustandsbeobachtung; Jahrbücher für Nationalök. und Statistik, III. Folge, 38. Bd. (1909).
Seutemann, Die deutsche Städtestatistik; Ergänzungsheft zum Allgemeinen Statistischen Archiv. Tübingen 1903.
Sigwart, Logik, II. Bd., 2. Aufl. Freiburg und Leipzig 1893.
Silbergleit, Statistik und städtische Verwaltung; Kommunale Rundschau. I. Jahrgang (1907).
Stadler, Zur Klassifikation der Wissenschaften; Arch. für systemat. Philosophie, II. Bd. (1896).
Walcker, Grundriß der Statistik der Staatenkunde. Berlin 1889.
Wappaeus, Einleitung in das Studium der Statistik. Leipzig 1891.
Westergaard, Theorie der Statistik. Jena 1890.

Benzenberg, Die Gemeindeausgaben der Städte Düsseldorf, Elberfeld, Barmen, Cöln, Bonn, Coblenz, Creuznach, Trier, Aachen, Münster, Minden, Arnsberg, Dortmund, Berlin, Leipzig und Paris, 2. Aufl. Bonn 1835.
Bleuck, Die Gehaltsverhältnisse der höheren Gemeindebeamten in den preußischen Stadtgemeinden mit mehr als 10000 Einwohnern; Zeitschr. des Kgl. Preuß. Statist. Bureaus, XX. Jahrgang (1880).
Böckh, Die Bearbeitung von Kreisstatistiken durch die Königlichen Landräte infolge des Ministerialreskripts vom 11. April 1859; ebenda, I. Jahrgang (1861).
Böckh, Gutachten, die statistischen Aufnahmen über die Provinzial-, Kreis- und Gemeindeabgaben betreffend; ebenda III. Jahrgang (1863).
Brandt, Studien zur Verwaltungsgeschichte der Stadt Düsseldorf im 19. Jahrhundert. Düsseldorf 1902.
Gerstfeldt, Städtefinanzen in Preußen; Staats- und sozialwissenschaftliche Forschungen, IV. Bd., 1. Heft. Leipzig 1882.
Herrfurth, Beiträge zur Statistik der Gemeindeabgaben in Preußen; Zeitschr. des Kgl. Preuß. Statist. Bureaus: XVIII. Jahrgang (1878).
Herrfurth, Beiträge zur Finanzstatistik der Gemeinden in Preußen (I): VI. Ergänzungsheft zur Zeitschr. des Kgl. Preuß. Statist. Bureaus. Berlin 1879.
Herrfurth-von den Brincken, Die Belastung der preußischen Städte und Landgemeinden mit direkten Staatssteuern, Gemeindeabgaben und sonstigen Korporationsabgaben im Jahre 1880/81; IX. Ergänzungsheft zur Zeitschr. des Kgl. Preuß. Stat. Bureaus, Beiträge zur Statistik der Gemeindeabgaben in Preußen (2. Folge). Berlin 1882.
Herrfurth-von Tzschoppe, Die Einnahmen und Ausgaben der preußischen Städte und Landgemeinden sowie das Sollaufkommen an direkten Staatssteuern, Kreis-, Provinzial-, Schul- und Kirchensteuern in denselben für das Jahr 1883/84; Beiträge zur Finanzstatistik der Gemeinden in Preußen (2. Folge): XVI. Ergänzungsheft zur Zeitschr. des Kgl. Preuß. Statist. Bureaus. Berlin 1884.
Heyderhoff, Johann Friedrich Benzenberg. Düsseldorf 1909.
Kühler, Die preußischen Kommunalanleihen. Jena 1897.
Krug-Bergius, Über das Kommunalschuldenwesen in den Provinzen: Preußen, Preuß. Prov. Blätter, III. F., Bd. 6, 1864; Schlesien, Schles. Prov. Blätter.

Digitized by Google

N. F., Bd. 6, 1867; Brandenburg, Deutsche Jahrbücher für Politik u. Literatur, Bd. 6, 1863; Sachsen, Zeitschr. f. preuß. Gesch. u. Landeskunde, Bd. 6, 1866; Rheinland und Westfalen, Bd. 6, 1869.

Sbrojavacca, Delle finanze delle administrazioni locali in alcuni stati Europei; Bulletin de l'Institut International Statistique, Tome I, 3./4. Livraisons. Rome 1887.

Tetzlaff, Aufwendungen von Großstädten für Theater, Orchester und sonstige musikalische Zwecke; Zeitschr. des Kgl. Preuß. Statist. Bureaus; XLV. Jahrgang (1905).

Tetzlaff, Die von den preußischen Städten mit mehr als 10000 Einwohnern in den Rechnungsjahren 1904 und 1905 erhobenen direkten Gemeindesteuern nach der Art ihrer Veranlagung; ebenda XLVI. Jahrgang (1906).

Tetzlaff, Finanzstatistik der preußischen Landkreise für das Rechnungsjahr 1903; Preußische Statistik, Bd. 205, I. Teil. Berlin 1908.

Tetzlaff, Die Schulden der preußischen Städte und der mehr als 10000 Einwohner zählenden preußischen Landgemeinden nach dem Stande vom 31. März 1906; Preußische Statistik, Bd. 217. Berlin 1909.

von Tzschoppe, Vergleichende Darstellungen aus der Finanzstatistik der preußischen Gemeinden für das Jahr 1883/84; Zeitschr. des Kgl. Preuß. Stat. Bureaus, XXIV. Jahrgang (1884).

Finanzstatistik der Kreise und Provinzialverbände für das Jahr 1869. Preußische Statistik, Heft XXXV. Berlin 1875.

Tabellen und amtliche Nachrichten über den preußischen Staat für das Jahr 1849, Bd. IV. Berlin 1853.

Jahrbücher für die amtliche Statistik des preußischen Staates, Jahrgang IV, 2. Hälfte. Berlin 1876.

Festschrift des Kgl. Preuß. Statist. Bureaus. Berlin 1905.

Statistisches Handbuch für den preußischen Staat, Bd. IV. Berlin 1903.

Drucksachen des Abgeordnetenhauses 1892/93 Nr. 7 und Nr. 13; 1896 Nr. 130.

Stenographische Berichte des Abgeordnetenhauses 1869; des Herrenhauses 1907.

---

von Mayr, Beiträge zur Gemeindefinanzstatistik in Bayern; Zeitschr. des Kgl. Bayer. Statist. Bureaus, 10. Jahrgang (1878).

Zahn, Geschichte und Einrichtung der amtlichen Statistik im Königreich Bayern. München 1895.

Beiträge zur Statistik des Königreichs Bayern, Heft 55 (1889) und 57 (1892).

Zeitschr. des Kgl. Bayer. Statist. Bureaus (Landesamtes): 10., 12., 14., 15., 24., 25., 26., 31., 36., 41. Jahrgang.

Statistisches Jahrbuch für das Königreich Bayern.

Böhmert, Das Kgl. Sächsische Statistische Bureau von 1875 bis 1890; Zeitschr. des Kgl. Sächs. Statist. Bureaus, 36. Jahrgang (1890).

Geißler, Die Vermögensverhältnisse der Städte Sachsens im Jahre 1896; Zeitschr. des Kgl. Sächs. Statist. Bureaus, 44. Jahrgang (1898).

Martin, Gemeindevermögen und Gemeindehaushalt der Städte Sachsens im

Digitized by Google

Jahre 1893; Zeitschr. des Kgl. Sächs. Statist. Bureaus, 43. Jahrgang (1897). Beilage zu Heft 3/4.

Oppe, Die Gemeindesteuern im Königreich Sachsen in den Jahren 1899 bis 1901; Zeitschr. des Kgl. Sächs. Statist. Bureaus, 49. Jahrgang (1903).

Oppe, Aus dem Finanzwesen der sächsischen Gemeinden; Zeitschr. des Kgl. Sächs. Statist. Bureaus, 50. Jahrgang (1904).

(Petermann), Gemeindevermögen und Gemeindehaushalt der Städte des Königreichs Sachsen im Jahre 1865; Zeitschr. des Kgl. Sächs. Statist. Bureaus, 14. Jahrgang (1868).

Wächter, Die sächsischen Städte im 19. Jahrhundert; Zeitschr. des Königl. Sächs. Statist. Bureaus, 48. Jahrgang (1902).

(Weinlig), Beiträge zur Kenntnis der Vermögensverhältnisse und des Haushalts der Städte des Königreichs Sachsen; Zeitschr. des Kgl. Sächs. Statist. Bureaus, 9. Jahrgang (1863).

Statistisches Jahrbuch für das Königreich Sachsen, Jahrgänge 1901 und 1905.

Sächsische Landtagsakten, 1901/02, (Bd. III) und 1903/04 (Bd. II und III).

Camerer, Direkte Staatssteuern und Amts- und Gemeindeanlagen in Württemberg im Etatsjahre 1. Juli 1868—1869; Württembergische Jahrbücher für Statistik und Landeskunde, Jahrgang 1868.

Camerer, Gemeinde-, Stiftungs- und Amtskörperschaftsverwaltung in Württemberg nach dem Durchschnitt der Jahre 1860—1863; ebenda Jahrgang 1870.

von Riecke, Die direkten Steuern vom Ertrag und vom Einkommen; ebenda Jahrgang 1879 (I. Bd.).

Statistisches Handbuch für das Königreich Württemberg, Jahrgänge 1902/03, 1904/05, 1906/07.

Württembergische Jahrbücher für Statistik und Landeskunde, Jahrgänge 1883 (I. Bd.) und 1898 (II. Ergänzungsband).

Beiträge zur Statistik der inneren Verwaltung des Großherzogtums Baden, 9. und 14. Heft (1859 und 1863).

Jahrbuch für das Großherzogtum Baden.

Statistische Mitteilungen über das Großherzogtum Baden, N. F., Bd. I (1908).

Kollmann, Das Finanzwesen der (oldenburgischen) Kommunalverbände in den Jahren 1873 bis 1882; Statistische Nachrichten über das Großherzogtum Oldenburg, 20. Heft. Oldenburg 1886.

Kollmann, Statistische Beschreibung der Gemeinden des Großherzogtums Oldenburg. Oldenburg 1897.

Kollmann, Statistische Beschreibung der Gemeinden des Fürstentums Lübeck. Oldenburg 1901.

Vermögen und Schulden der politischen und Armengemeinden des Herzogtums Oldenburg am 1. Mai 1875 (Her. vom Großherzogl. Oldenburg. Statist. Bureau). Oldenburg 1880.

Die kommunalen Abgaben und Lasten im Großherzogtum Oldenburg (Her. vom Großh. Oldenburg. Statist. Bureau). Oldenburg 1881.

Digitized by Google

Welcker, Die Höhe der direkten Staats- und Gemeindesteuern sowie der sonstigen direkten Steuern im Großherzogtum Hessen; Beiträge zur Statistik des Großherzogtums Hessen; 21. Bd. Darmstadt 1880.
Beiträge zur Statistik des Großherzogtums Hessen, 54. Bd., 1. Heft (1905).
Mitteilungen der Großh. Hessischen Zentralstelle für die Landesstatistik, Nr. 85, 390/92, 831 und 887.
Statistisches Handbuch für das Großherzogtum Hessen, 2. Ausgabe. Darmstadt 1909.

Beiträge zur Statistik des Großherzogtums Sachsen-Weimar-Eisenach, 2. Heft. Weimar 1865.
Die Vermögensverhältnisse und die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden des Großherzogtums Sachsen-Weimar-Eisenach. Weimar 1870.
Statistik des Großherzogtums Sachsen-Meiningen, Bd. 10 und 11.
Statistische Mitteilungen aus dem Herzogtum Sachsen-Altenburg, Nr. V (1879).
Zimmermann, Das Finanzwesen der Landgemeinden des Kreises Holzminden in den Jahren 1876 bis 1880; Beiträge zur Statistik des Herzogtums Braunschweig, Heft IV. Braunschweig 1885.
Statistisches Handbuch für Elsaß-Lothringen, 1. Ausgabe (1885) u. 2. Ausgabe (1902).
Statistisches Jahrbuch für Elsaß-Lothringen, 1. bis 3. Jahrgang.

Denkschriftenband zur Begründung des Entwurfs eines Gesetzes betr. Änderungen im Finanzwesen. Reichstagsdrucksache, 12. Legislaturperiode, I. Session 1907/09, Nr. 1035.

Buechel, Anlehenswesen in deutschen Großstädten in den Jahren 1904 bis 1906. Nürnberg o. J.
(Busch), Untersuchung über die Zusammensetzung und die Entwicklung der Unkosten der Armenverwaltung der Stadt Elberfeld in den Jahren 1891 bis 1904; Beiträge zur Statistik der Stadt Elberfeld, Heft I. Elberfeld 1906.
Edelmann, Denkschrift über den Einfluß der Einkommensteuererhebung auf die Verteilung der Abgabenlast in Dresden. Dresden 1889.
Eichelmann, Die Erweiterung der Stadt Straßburg; Beiträge zur Statistik der Stadt Straßburg i. E., Heft VI. Straßburg 1907.
Franke, Die in 357 preußischen Gemeinden erhobenen Zuschläge zu direkten Staatssteuern in den Jahren 1908 und 1909; Beilage zu den Statistischen Monatsberichten der Stadt Posen, Mai 1909.
Geißenberger, Die Personal- und Gewerbebesteuerung in Straßburg; Beiträge zur Statistik der Stadt Straßburg i. E., Heft 4. Straßburg 1898.
Hasse, Die Finanzen der Stadt Leipzig 1865/1875. Leipzig 1876.
(Hirschberg-Heinecke-Moll), Beiträge zur Finanzstatistik der Stadt Berlin und der benachbarten Gemeinden; Berliner Statistik, Heft 4. Berlin 1906.
Jannasch, Die indirekten Steuern der Stadt Dresden; Mitteilungen des Statistischen Bureaus der Stadt Dresden, Heft 1. Dresden 1875.
Kutzer, Erneuerungsfonds bei gemeindlichen gewerblichen Betrieben; Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 128. Leipzig 1908.

Digitized by Google

Maaß, Die Gemeindesteuern des Jahres 1909 in den preußischen Großstädten und den selbständigen rheinisch-westfälischen Stadtkreisen. Elberfeld 1909.

Most, Erwerb und Veräußerung gemeindlichen Grundbesitzes in 24 deutschen Städten; Beilage zu den Monatsübersichten des Statistischen Amts der Stadt Posen, Mai 1905.

Most, 19 städtische Krankenanstalten im Lichte vergleichender Finanzstatistik: Mitteilungen zur Statistik der Stadt Düsseldorf Nr. 5. Düsseldorf 1909.

(Neese), Steuervorrechte der Beamten in Breslau; Breslauer Statistik, 28. Bd. Breslau 1909.

(Neese), Das Einkommen der Beamten in Breslau; ebenda.

Prigge, Die Gemeindesteuern des Jahres 1905 in den Stadtkreisen, den übrigen Städten und den Landgemeinden der Provinz Westfalen mit mehr als 10000 Einwohnern; Mitteilungen des Statistischen Amts der Stadt Dortmund, 5. Heft. Dortmund 1906.

Rahlson, Zum Finanzwesen der Stadt Wiesbaden I; Wiesbadener Statistik, Heft 3. Wiesbaden 1908.

(Schäfer), Die Wirkung der Bestimmung des § 13 des Zolltarifgesetzes vom 25. Dezember 1902 über die Aufhebung der Verbrauchssteuern auf Getreide, Hülsenfrüchte usw. auf die Finanzverhältnisse der Gemeinden. Dresden 1905.

Seutemann, Die finanzstatistische Arbeit in Deutschen Städten; Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, III. F., 33. Bd. (1907).

Seutemann, Lindens Entwicklung und die Finanzverhältnisse der Stadtgemeinde in den Jahren 1885 bis 1907. Eine statistische Denkschrift. Linden 1907.

Silbergleit, Die Verteilung der Volksschullast in Stadt und Land und die in den größeren Städten zu erwartende Wirkung des Lehrerbesoldungsgesetzes: Mitteilungen des Statistischen Amts der Stadt Magdeburg, Heft 3. Magdeburg 1896.

Silbergleit, Die Mehrleistungen der größeren Städte seit Erlaß des Gesetzes betr. Erleichterung der Volksschullasten vom 14. Juni 1888/31. März 1889; ebenda Nr. 5. Magdeburg 1897.

Silbergleit, Finanzstatistik der Armenverwaltungen von 108 deutschen Städten: Schriften des Deutschen Vereins für Armenpflege und Wohltätigkeit, 61. Heft. Leipzig 1902.

Silbergleit, Finanzstatistik der Armenverwaltungen von 130 deutschen Städten 1901 bis 1905; ebenda, 78. Heft. Leipzig 1908.

(Wiedfeldt), Die Verwaltung der Stadt Essen im 19. Jahrhundert, I. Bd. Essen 1902.

(Wiedfeldt), Statistische Untersuchung über die Ursachen der ungewöhnlichen Steigerung der Ausgaben für das Dresdener Stadt-, Irren- und Siechenhaus: Dresdener Ratsdrucksache 1903, Nr. 8.

Zadow, Der außerordentliche Finanzbedarf der Städte. Jena 1909.

(Zimmermann), Nachweisung der allgemeinen Reservefonds (Baufonds) der preußischen Städte mit mehr als 100000 Einwohnern a) nach dem Etat 1904, b) nach dem Stande vom 31. März 1907. Cöln (als Manuskript vervielfältigt).

Bericht über die Gemeindeverwaltung der Stadt Altona in den Jahren 1863 bis 1901. II. Teil. Altona 1906.

Digitized by Google

Statistisches Jahrbuch der Stadt Barmen, Jahrgang 1906.
Beiträge zur Statistik der Stadt Barmen, Hefte 1 bis 3 (1904, 1906/07).
Statistisches Jahrbuch der Stadt Berlin, Jahrgänge 1905 und 1906/07.
Statistische Daten über die Stadt Breslau, jährlich.
Statistisches Jahrbuch der Stadt Dresden, jährlich.
Mitteilungen des Statistischen Amts der Stadt Dresden, IV. Jahrgang (1894).
Taschenbuch des Statistischen Amts der Stadt Düsseldorf, 1908.
Jahrbuch der Stadt Elberfeld, jährlich.
Die Verwaltung der Stadt Elberfeld in dem Zeitabschnitt 1891 bis 1902, Teil I und II.
Statistisches Handbuch und Jahresübersichten der Stadt Frankfurt a. M., 1907 und darnach jährlich.
Statistische Monatsberichte der Stadt Halle a. S., I. Jahrgang (1907), Nr. 10 und 11.
Nachweisung der Schulden- und Steuerverhältnisse in den Jahren 1902 und 1906, geschieden nach dem Verwendungszwecke, bearb. vom Magistrat Hörde.
Statistisches Jahrbuch für Königsberg i. Pr., I. Jahrgang (1909).
Statistisches Notizbuch für die Stadt Leipzig, 1908.
Mitteilungen des Statistischen Bureaus der Stadt München, I. Bd. (1877).
Statistische Monatsberichte der Stadt Stuttgart, I. Jahrgang (1896).
Die finanzielle Entwicklung Wilmersdorfs seit 1887; Wilmersdorfer Blätter, Jahrgang IX (1906).

Hesse, Die Stadtanleihen der Provinz Sachsen und ihre Begebung, Dissertation. Heidelberg 1906.

Most, Die Anleiheaufnahme der größeren deutschen Städte 1897/1907: Sonderheft der Mitteilungen der Zentralstelle des Deutschen Städtetages (I. Bd., Nr. 13/14). Berlin 1908.

Most, Die Schuldenwirtschaft der deutschen Städte. Jena 1909.

Most, Neue Beiträge zur Statistik der städtischen Schulden in Deutschland; Jahrbücher für Nat. und Stat., III. F., 37. Bd., 1909.

Rosenbusch, Die Organisation des Kommunalkredits unter spezieller Berücksichtigung der Verhältnisse in der Rheinpfalz. Augsburg 1908.

Schäfer, Die Befriedigung des Kreditbedürfnisses der größeren deutschen Städte in den Jahren 1906 bis 1909. Berlin 1909.

Scholz, Die Anleihenaufnahme der größeren deutschen Städte 1897/1907; Preußisches Verwaltungsblatt, XXIX. Jahrgang (1909).

Silbergleit, Preußens Städte. Berlin 1908.

Verhandlungen des zweiten Deutschen Städtetages (Protokoll). Berlin 1908.

Hasse, Die Beschlüsse der fünf ersten Konferenzen Deutscher Städtestatistiker, als Manuskript gedruckt o. J.

Reese-Kieseritzky, Die Beschlüsse der von 1879 bis 1903 abgehaltenen Konferenzen der Vorstände der statistischen Ämter deutscher Städte, Statistisches Jahrbuch Deutscher Städte, XI. Jahrgang. Breslau 1903.

(Proebst), Vergleichende Übersicht des Gemeindehaushalts in zehn deutschen

Digitized by Google

Städten; Mitteilungen des Statistischen Amts der Stadt München, XIV. Bd. München 1895.

Proebst, Vergleichende Finanzstatistik; Bericht für die XIV. Konferenz Deutscher Städtestatistiker. Straßburg 1900 (abgedruckt im Konferenzprotokoll).

Protokolle (Verhandlungsberichte) der Konferenzen Deutscher Städtestatistiker (der Vorstände Statistischer Ämter deutscher Städte; des Verbandes Deutscher Städtestatistiker); 1890 ff.

Statistisches Jahrbuch Deutscher Städte. Breslau 1890 ff.

---

von Bitter, Handwörterbuch der preußischen Verwaltung, I. Bd. Leipzig 1906.

Böhmert, Die statistischen Aufgaben der Gemeindebehörden; Zeitschr. des Kgl. Sächs. Statist. Bureaus, 28. Jahrgang (1882).

Bredt, Nationalökonomie des Bodens. Berlin 1908.

Constantini, Das Kassen- und Rechnungswesen der deutschen Stadtgemeinden. Leipzig 1903.

von Duncker, Der Gemeindehaushalt der Großstädte Preußens, Diss. Erlangen 1906.

von Eheberg, Finanzwissenschaft, 10. Aufl. Leipzig 1909.

Freund, Städtische Selbstverwaltung und Verschuldung, Bankarchiv. V. Jahrgang (1905).

von Heckel, Das Budget. Leipzig 1898.

Körte, Denkschrift betreffend die Umgestaltung des Etats- und Rechnungswesens der Stadt Königsberg (als Manuskript gedruckt 1907).

Kramer, Leitfaden für das Etats-, Rechnungs-, Kassen- und Revisionswesen der deutschen Stadtgemeinden. Leipzig 1904.

Machowicz, Grundsätze für das Etats-, Kassen-, Rechnungs-, Revisions- und Anleihewesen der Stadtgemeinden, 3. Aufl. Berlin 1908.

Most, Kommunale Finanzstatistik und städtische Vermögensnachweisungen; Kommunale Rundschau, II. Jahrgang (1908).

Quensel, Ordnungsprinzipien für die Einnahmen und Ausgaben der Gemeindewirtschaften; Finanzarchiv, 26. Jahrgang, I. (1909).

Quensel, Grundsätze des städtischen Etatswesens nach Inhalt, System und Technik. Berlin 1910.

Schanz, Artikel „Budget"; Handwörterbuch der Staatswissenschaften, III. Bd., 3. Aufl. Jena 1909.

Schoplick, Der Kommunalhaushalt; Sonderabdruck aus dem Preußischen Verwaltungsblatt. Berlin 1908.

Uhland, Die Finanzorganisation der deutschen Stadtgemeinden. München 1903.

Wagner, Finanzwissenschaft, I. Teil, 3. Aufl. Leipzig 1883.

Weber, Boden und Wohnung. Leipzig 1908.

Verhandlungen des XXVI. westfälischen Städtetages 1903.

Verhandlungen des hessischen Städtetages 1905.

Verhandlungen des XV. nassauischen Städtetages 1907.

Protokolle der (österreichischen) Konferenzen für Landesstatistik, 1907 und 1908.

Digitized by Google

Deutsches Statistisches Zentralblatt.
Mitteilungen der Zentralstelle des Deutschen Städtetags.
Der Stadtverordnete.
Deutsche Gemeindezeitung.
Die Kommunalfinanzen.
Finanzarchiv.
Kommunale Rundschau.
Kommunale Praxis.
Preußisches Verwaltungsblatt.
Städtezeitung.
Zeitschrift für Praxis und Gesetzgebung der Verwaltung (Fischersche Zeitschrift).
Kommunales Jahrbuch, her. von Lindemann und Südekum.

Digitized by Google

Anhang V.

Alphabetisches Personen- und Sachregister.

Vorbemerkungen: Das Register läßt unberücksichtigt die Details der Anhänge I, II, III und IV, sowie den Vierten Teil (Die wesentlichsten Ergebnisse der Gemeindefinanzstatistik in Deutschland); wegen des letzteren ist auf das S. 240 f. abgedruckte Sonderverzeichnis zu verweisen.

Die Ziffern bezeichnen die Seitenzahlen. Die Abkürzungen erklären sich wie folgt:

(A) bezeichnet, daß die betr. Materie oder Person lediglich in Anmerkungen der angeführten Seite vorkommt;
Gh.St. = Gemeindehaushaltsstatistik;
Sch.St. = Schuldenstatistik;
V.St. = Vermögensstatistik.

Aachen 25 (A), 96 (A), 118 (A), 188 f.
Abschreibungen in der Gh.St. 154.
— in der V.St. 190, 191 f.
Abickes 95.
Administrativverwaltungen 160, 162 f.
Aktiven s. Vermögen.
Aktivforderungen s. Reste; Kapitalvermögen; Vermögen.
Aktivhypotheken in der Gh.St. 59, 68 (A), 69, 151 f.
Aktivkapitalien s. Kapitalvermögen.
Aktivreste s. Reste.
Albert, Prinz 7 (A).
Allendorf 26 (A).
Allenstein 118 (A).
Allgemeine Verwaltung s. Hauptverwaltung; Kämmereiverwaltung.
Altenburg (Stadt) 26 (A).
Altona 95, 118 (A), 185, 188 f., 191, 192.
Amortisation s. Schuldendienst.
Amtsinventar s. Inventar.
Amtskörperschaften 51.
Amtsverbände 57.
Analogien 14, 19, 179.
Anhänge 243 ff.
Anhalt 74.
Anlagen, öffentliche in der V.St. 177.
— Bewertung 177, 182, 194.
Anleihemarkt s. Geldmarkt.
Anleiheschulden als alleiniges Objekt der Sch.St. 197; vgl. auch Kapitalschulden.
— Begebungsart 114, 200.
— Begebungs- und Emissionskurse 92, 114, 116, 200.
— Gläubiger 113, 114, 125, 200.
— Neuaufnahmen in der Gh.St. 30 (A), 42, 59, 65, 68, 68 (A), 69, 151 f., 157.
— Neuaufnahmen in der Sch.St. 71, 76, 92, 113, 114, 116.
— produktive und unproduktive 111, 116, 198.
— Tilgungsbedingungen 111, 113, 114, 125, 199.
— Übernahmeprovisionen 114, 200.
— Verwendungszwecke 30 (A), 48, 61, 76, 86, 110, 110 (A), 111 (A), 116, 198 f.
— Zinsfuß 113, 114, 116, 125, 199.
— s. Kapitalschulden; sowie die Stichworte unter Schulden.
Anleihereste, unverbrauchte in der V.St. 176.
Anschaffungswert als Bewertungsmaßstab 181, 182, 184, 186 ff., 190, 192, 193, 195.
Armengemeinden, -kassen 32, 48, 57, 72
Armenverwaltung, -wesen, Finanzstatistik 57, 96, 106 ff., 144, 147.
Arnsberg 25 (A).

Digitized by Google

Aufgaben, staatliche in der Gemeindefinanzverwaltung 161.
Ausgaben, persönliche 155.
— s. Einnahmen und Ausgaben.
Ausgabereste s. Reste.
Außenstände s. Bestände; Reste.

Baden, Landesstatistik 58 ff., 61, 84, 171, 180.
Banken, städtische in der Gh.St. 143.
Ballin 26 (A).
Barmen 25 (A), 93 (A), 94 (A), 107 f., 188 f., 191.
Bauaufwand 109, 151, 154.
Baufonds s. Fonds.
Bayern, Landesstatistik 37 ff., 45, 61, 65, 78, 79, 83, 93, 132, 171, 175.
Beamte s. Einkommen; Gehälter; Steuervorrechte.
Becker 36 (A).
Beiträge s. Erstattungen; Gebühren.
Belegungen s. Aktivhypotheken.
Bender 127 (A).
Benzenberg 25 (A).
Bergius 25 (A).
Berlin 25 (A), 26 (A), 93 (A), 96 (A), 100, 118 (A), 141, 146, 171.
Berthold 130 (A).
Bestände aus dem Vorjahre in der Gh.St. 59, 69, 73, 81, 101, 137 f., 139, 151 ff.
— in der V.St. 41, 43, 54, 63, 65, 87, 171 f., 197.
Bestandeeinnahmen und -ausgaben 69.
Betriebsrechnung 42, 88.
Betriebsverwaltungen in der Gh.St. 146, 160, 163; vgl. auch Gemeindebetriebe; Industriewerke.
Beutler 21, 22 (A), 126, 127 (A), 130 (A), 131 (A).
Bevölkerungsstatistik als Grundlage der Finanzstatistik 58, 71, 99.
Bewertungsmethoden s. Vermögen; sowie die Stichworte betr. die einzelnen Bewertungsmaßstäbe und Vermögensarten.
Bilanzwert s. Buchwert.
Bing 26 (A).
von Bitter 172 (A), 175 (A).
Bleicher 124, 127, 127 (A).
Block 3 (A).
Bochum 188 f., 192.
Böch 27 (A), 28 (A), 29 (A), 30, 120, 123.
Böhmert 43 (A), 130 (A).
Boehr 26 (A).
Bonn 25 (A), 118 (A).
Brandt 26 (A).
Brandversicherungsanschlag s. Feuerversicherungswert.
Braunschweig, Landesstatistik 71 ff., 85.
Braunschweig (Stadt) 186, 187, 188 f.
Bredt 193 (A).
Breslau 26 (A), 91, 93 (A), 96, 103, 185 f., 188 f., 191, 193.
von den Brincken 33 (A).
Bruttoziffern in der Gh.St. 34, 42, 54, 59, 68, 88 ff., 140 ff.
— in der V.St. 172.
— oder Nettoziffern in der Gh.St. 81, 101, 140 ff.; vgl. auch Nettoziffern.
Buchwert als Bewertungsmaßstab 190, 192, 195.
Budget s. Etat.
Budgetstatistik s. Gemeindehaushaltsstatistik.
Buechel 111, 127 (A).
Bürgernutzungen 54, 64.
Bürgervermögen in der V.St. 170.
Bürgschaften in der Sch.St. 125 (A), 197.
Busch 108 (A).

Camerer 50 (A), 51 (A).
Cassel 187, 188 f., 191, 192.
Charlottenburg 118 (A), 188 f.
Chemnitz 188 f., 191, 192.
Coblenz 25 (A).
Cöln 25 (A), 91, 96 (A), 133, 134, 141 (A), 183, 188 f.
Cöthen 26 (A).
Conrad 3, 4, 6.
Constantini 130 (A), 139 (A), 141 (A), 151, 158 (A).
Crefeld 185, 188 f., 191.
Creuznach 25 (A).
von Czoernig 14.

Danzig 188 f.
Darlehen, vorübergehend aufgenommene in der Sch.St. 125, 197 ff.; s. auch Schulden, schwebende.
Darmstadt 64.
Delitzsch, Kreis 26 (A).
Denkmäler s. Anlagen, öffentliche.
Deutscher Verein s. Verein, Deutscher.
Dieterici 27, 28.
Dilthey 3 (A), 4 (A).
Doppelzählungen 70, 72, 138; s. auch Einnahmen und Ausgaben, durchlaufende.
Dortmund 25 (A), 104.
Dotationen in der Gh.St. 140.
Dresden 93 (A), 102 f., 105 (A), 107, 108 (A), 141 (A), 187, 188 f., 191.
Düsseldorf 25 (A), 26 (A), 91, 93 (A), 106 (A), 109, 135, 137, 138, 143, 143 (A), 145, 146, 151, 183, 187 188 f.
Duisburg 188 f., 191.

Digitized by Google

von Duncker 130 (A), 151 (A), 152, 153 (A), 159 (A), 161 (A), 163 (A).
Durchlaufende Kategorien s. Kategorien.
— Renten s. Renten.
— Posten s. Einnahmen und Ausgaben; Erstattungen; Interimseinnahmen; Kautionen.
Durchschnittsziffern in der Gh.St. 34, 50, 58, 72.

Eberstadt 25 (A), 110 (A).
Edelmann 102.
Effekten s. Wertpapiere.
von Eheberg 134 (A), 136 (A), 140, 150 (A), 155 (A), 158 (A), 159 (A), 161 (A).
Eichelmann 108 (A).
Einführungskurse s. Anleihen.
Einheit der Gemeindefinanzwirtschaft 139.
Einkommen der Beamten s. Gehälter.
Einnahmen, eigene 155.
— privat- und gemeinwirtschaftliche 155.
Einnahmen und Ausgaben s. Gemeindehaushaltsstatistik.
— außerhalb des Haushaltsplans 151.
— Bestände- und Kurrent-, 69, 90.
— Betriebs- und Vermögens-, 68 (A), 88.
— durchlaufende 48, 56, 59, 68, 72, 88 ff., 94 (A), 99, 101, 142 ff.
— einmalige 109.
— gewöhnliche und außergewöhnliche 60, 89.
— laufende und nichtlaufende 55, 56, 59, 88, 108, 151.
— obligatorische und fakultative 159, 161.
— ordentliche und außerordentliche 32, 34, 49, 59, 68, 69, 73, 74 f., 81, 88 ff., 99, 123, 138 (A), 149 ff.
— rechnungsmäßige 59 f.
— wirkliche und unwirkliche 59 f., 89, 137.
— Erhebungsformulare 245 ff.
— Schema für die Gliederung 156 f.
— Spezialisierung nach der Art 60, 68 (A), 69, 72, 74 (A), 148 ff.
— Spezialisierung nach Verwaltungszweigen 30, 32, 34 (A), 42, 49, 50, 52, 60, 65, 69, 74 (A), 117, 123, 142 (A), 149, 157 ff.
Einnahmereste s. Reste.
Elberfeld 25 (A), 93 (A), 94 (A), 96, 104, 108, 188 f., 191.
Elektrizitätspreise 105.
Elsaß-Lothringen, Landesstatistik 74 ff., 77, 79, 85, 151.
Emissionskurse s. Anleihen.
Engel 172 (A).
Erfurt 26 (A).
Ergebnisse der deutschen Gemeindefinanzstatistik 202 ff.
Erneuerungsfonds s. Fonds.
Erstattungen zwischen einzelnen Verwaltungszweigen 144 f.
Ertragswert als Bewertungsmaßstab 32, 44, 53, 61, 66, 87, 181, 182, 187, 192.
Essen 95.
Etatsansätze als Grundlage der Gh.St. 34, 64, 69, 88 ff., 133 ff.
Etatsaufstellung, Vereinheitlichung 130 ff.; s. auch Gemeinderechnungsanweisungen.
— Verschiedenheit der dafür in den einzelnen Gemeinden geltenden Grundsätze 18 ff., 44, 81, 91, 117 f., 124, 129, 137 ff., 151, 159, 178.
— zeitliche Änderung der dafür geltenden Grundsätze 94, 98 f., 117.
Etatsschema 131, 134 ff., 156 f., 164.
Evert 37 (A).
Extraordinarium s. Einnahmen und Ausgaben, ordentliche und außerordentliche.

Fakultative Einnahmen und Ausgaben s. Einnahmen und Ausgaben.
Fehlbeträge in der Gh.St. 69, 138 f.
Feuerversicherungswert als Bewertungsmaßstab 32, 48, 53, 61, 66, 87, 185 f., 187, 192.
Finanzkommission des Verbandes Deutscher Städtestatistiker 126, 127 (A).
Finanzlage der Gemeinden, Maßstäbe dafür 166 f., 196.
Finanzperiode 132.
Finanzstatistik, Begriff 8 f.
Finanzvermögen 40, 174 f.
Flächenangaben in der V.St. 50 (A), 87, 165.
Fonds als Gegenstand einer Spezialstatistik 111 (A).
— in der Gh.St. 34, 37, 136 (A), 139, 141, 152 ff.
— in der V.St. 169 f.
Formelle Finanzgebarung s. Etatsaufstellung; Gemeinderechnungsanweisungen.
Fragebogenentwürfe 245 f.
Franke 104 (A).
von Frankenberg 10 (A).
Frankfurt a. M. 93 (A), 118 (A), 134, 135, 141 (A), 146, 147 (A), 160 (A), 187, 188 f.
Freiburg i. B. 105.
Freund 168 (A), 199.
Fritsch 26 (A).
Fuisting 193.

Digitized by Google

Gandersheim 26 (A).
Gandl 2 (A).
Gaspreise, Statistik 105, 155.
von Gauß 127 (A).
Gebäude, Auslassung in der V.St. 50.
— in der V.St. 177, 183.
— Bewertung 32, 44, 48, 53, 61, 66, 87, 184 ff. 188, 194 f.
Gebauer 26 (A).
Gebühren in der Steuerstatistik 104 f.
— und Beiträge in der Gh.St. 155, 162.
— — in der V.St. 177.
Gefälle s. Gerechtsame.
Gehälter der Gemeindebeamten 33 (A), 51, 103.
Geißenberger 102.
Geißler 46 (A).
Geldmarkt, Belastung durch Gemeindeanleihen 114, 196, 199, 200.
Geldwertbestandrechnung 166.
Gelsenkirchen 188 f., 191.
Gemeindeabgaben s. Steuern.
Gemeindebeamte s. Gehälter.
Gemeindebeschreibungen 57.
Gemeindebetriebe, Auslassung in der V.St. 44.
— Bedeutung für das Brutto- und das Nettoprinzip 141, 142 (A).
— Bewertung 53.
— Erneuerungs- u. dgl. Fonds 111 (A).
— Finanzielle Ergebnisse 33 (A), 47, 141.
— s. auch Betriebsverwaltungen; Industrielle Werke.
Gemeindefinanzstatistik im allg. 1 ff., 201.
— deutsche 16 (A), 24 ff.
— — bisherige Leistungen 24 ff.
— — Ergebnisse 202 ff.
— — Fragebogenentwürfe 245 ff.
— — weiterer Ausbau 129 ff.
— historische 25 (A), 94 f., 97 ff., 102 ff., 106 (A).
— interlokale 25 (A), 94, 96 f., 109, 120.
— internationale 13, 16, 35, 78.
— landesstaatliche 24 ff.
— lokale 25 (A), 97 ff., 102 ff., 107, 109.
— private 12.
— städtische 93 ff.
— vergleichende 13, 14, 25 (A), 96 f.
— Bedeutung im allg. 8 ff., 12.
— — für die Praxis 9 ff., 12, 14.
— — für die Wissenschaft 9, 12.
— Begriff und Wesen 1 ff.
— Definition 7.
— Fragebogenentwürfe 245 ff.
— Literatur 255 ff.
— Mitwirkung der Finanzpraxis 12, 20 ff.
— Schwierigkeiten im allg. 12 ff.
— — formelle 18 ff.
Gemeindefinanzstatistik, Schwierigkeiten, materielle 14 ff.
— Sekundärer Charakter 18.
— Spezialisierung 15.
— Stellungnahme der Gemeindeverwaltungen 20 ff.
— Zeitliche Ausdehnung 22 f.
— s. Gemeindehaushaltsstatistik; Schuldenstatistik; Vermögensstatistik; sowie alle übrigen Stichworte.
Gemeindefinanzwesen, Begr. ff 1.
Gemeindegliedervermögen in der V.St. 170.
Gemeindegut in der V.St. 170.
Gemeindehaushaltsstatistik, Aufgabe und Allgemeines 129 ff., 178.
— Bedeutung für die Praxis 10, 98, 99 f., 101 f., 106 (A), 109.
— Fragebogenentwurf 245 ff.
— Grundlegende Thesen 132 ff.
— als Korrelat der Vermögensstatistik 165 ff.
— Mitwirkung der Praktiker 20 ff., 112, 120, 126.
— in Baden 53 ff., 89.
— in Bayern 37 ff., 65, 88.
— in Braunschweig 71 ff.
— in Elsaß-Lothringen 74 ff., 90.
— in Oldenburg 57 ff., 89.
— in Preußen 27, 28 f., 32, 36, 88.
— in Sachsen 44 f., 47, 89.
— in Sachsen-Coburg 71.
— in Sachsen-Gotha 67 ff., 90.
— in Sachsen-Meiningen 68, 90.
— in Sachsen-Weimar-Eisenach 64 ff., 89.
— in Württemberg 50 f., 89.
— synoptische Übersicht der landesstaatlichen Veröffentlichungen 82 ff.
— synoptische Übersicht der dabei angewandten Methoden 88 ff.
— von privater Seite 25 (A).
— von Reichs wegen 35, 80 ff.
— von Städtetagen 116 ff.
— städtestatistischer Jahrbücher usw. 93 (A).
— städtestatistischer Sonderarbeiten 97 ff.
— des Verbandes Deutscher Städtestatistiker 120 ff., 139.
Gemeinderechnungsanweisungen 18 f., 39, 43, 53, 55, 56, 63, 63 (A), 68, 69, 71, 74, 78, 130 f., 151, 180.
Gemeindeschulden s. Anleihen; Schulden.
Gemeindesteuern s. Steuern.
Gemeindeumlagen s. Steuern.
Gemeindeverfassung als Grundlage der Gemeindefinanzen 54, 58.
Gemeindevermögen s. Vermögen.
Gemeiner Wert s. Wert, gemeiner.
Georgi 101, 102.

Digitized by Google

Gerechtsame in der V.St. 40, 43, 44, 45, 62, 66, 177.
— Bewertung 40, 44, 53, 61, 66, 87, 181.
Gerstfeldt 33 (A).
Geschäftsstatistik 8.
Gesetz der großen Zahlen, Wirkungen in der Gemeinde Gh.St. 81, 167.
Gewerbliche Beteiligungen in der V.St. 177.
Gewerbliche Unternehmungen s. Gemeindebetriebe.
Gießen 64.
Giese 95.
Gläubiger s. Anleihen.
Gleitsmann 26 (A).
Gotha 69, 70.
Grotjahn 10 (A), 110 (A).
Grundberechtigungen s. Gerechtsame.
Grundbesitz, bebauter, Außeransatzlassung in der V.St. 183.
— bebauter, im übrigen s. Gebäude.
— landwirtschaftlicher in der V.St. 177.
— — Bewertung 53, 194, 195.
— unbebauter in der V.St. 177.
— — Bewertung 27, 44, 50, 53, 61, 66, 87, 188, 192 ff., 195.
Grundstücksausgaben und -einnahmen 56, 89.
Grundstücksvermögen 68.
Grundstückserwerb, Ausgaben dafür, in der Gh.St. 30 (A), 60, 68 (A), 151 ff.
— Ausgaben dafür, Statistik 112 (A).
Grundstücksveräußerungen, Einnahmen daraus, in der Gh.St. 42, 59, 60, 68 (A), 69, 73, 151 ff.
— Einnahmen daraus, Statistik 111 (A).
Güter s. Grundbesitz, landwirtschaftlicher.

Häuser s. Gebäude.
Hagen i. W. 118 (A).
Halle a. S. 26 (A), 111 (A), 187, 188 f., 191.
Handbücher, statistische 52, 64, 75, 78, 93 f.
Handelskammerbeiträge in der Gh.St. 142.
Handwerkskammerbeiträge in der Gh.St. 142 (A).
Hannover 26 (A), 100.
Hansastädte 73, 77, 114 (A).
Hasse 98, 102, 120, 121, 129, 141, 142, 152, 158.
Hatschek 11 (A), 142 (A), 154 (A), 160 (A), 166 (A).
Hauptrechnung und Nebenrechnungen 139, 141.
Hauptverwaltung 160 ff.
Haushofer 4 (A), 8 (A), 9 (A), 136 (A).
von Heckel 8, 9 (A), 15 (A), 140, 150 (A).
Heinecke 100 (A).
Herrenhaus, Preußisches 36 f., 105, 191 (A).
Herrfurth 26 (A), 27 (A), 28 (A), 31 (A), 32, 33, 34, 134.
Hertzer 26 (A).
Hesse, Albert 111 (A).
Hesse, Hans 254.
Hessen, Landesstatistik 62 ff., 79, 84, 171.
Hessen-Nassau, Städtetag 113.
Heyderhoff 25 (A).
Hilgert 252.
Hirschberg 100 (A).
Hörde 111 (A).
Holzminden, Kreis 71.
Horn 26 (A).
Hüpeden 26 (A).
Hypotheken s. Aktivhypotheken: Passivhypotheken.

Immobiliarvermögen 176 ff.; im übrigen s. die einschlägigen Stichworte.
Industrielle Werke und Anlagen in der V.St. 45, 176, 183.
— Bewertung 44, 45, 189, 190 ff., 195.
— s. Gemeindebetriebe.
von Inama-Sternegg 3 (A), 12 (A).
Insterburg 118 (A).
Interessenprinzip in der Gh.St. 160.
Interimseinnahmen 142.
Interlokale, internationale Statistik s. Gemeindehaushaltsstatistik, interlokale, internationale.
Inventar in der V.St. 176.
— Bewertung 189, 192, 195.
Inventurwert als Bewertungsmaßstab 53; s. auch Buchwert.
Ist s. Rechnungsist.

Jahrbuch, Statistisches, Deutscher Städte 94 (A), 121 ff., 155.
Jahrbücher, statistische 55, 75, 78, 93 f.
Jahresberichte, städtische s. Verwaltungsberichte.
Jannasch 102.
Jastrow 25, 112, 113.

Kähler 25 (A).
Kämmereivermögen 173.
Kämmereiverwaltung 117, 141, 146, 160.
Kanalisationsanlagen in der V.St. 177, 191.
— Bewertung 189, 190 f., 195.
Kapitalien, eiserne 67 f.
Kapitalschulden als alleiniges Objekt der Sch.St. 51, 52, 67, 70, 86; s. auch Anleiheschulden.
Kapitalvermögen als alleiniges Objekt der V.St. 41, 51, 52, 67, 70, 87, 128 (A), 173; s. auch Wertpapiere.

Digitized by Google

Kapitalvermögen als Teil des Gemeindevermögens 50, 176.
Karlsruhe 188 f., 192.
Kassenbestände s. Bestände.
Kategorien, durchlaufende 155.
von Kaufmann 15 (A), 16 (A), 26 (A), 35 (A), 36 (A), 77, 130, 132 (A), 141 (A), 142 (A), 148 (A), 151 (A), 155 (A), 159 (A), 164 (A), 175 (A).
Kautionen in der Gh.St. 142.
— in der V.St. und Sch.St. 67, 70, 86, 87, 125 (A), 170, 197.
Kiel 135, 188 f., 191.
Kieseritzky 120 (A), 121 (A), 124 (A).
Kirchengemeinden, -kassen 58, 72, 91 (A).
Knies 2, 3.
Königsberg 93 (A), 141 (A), 151, 173, 185, 188 f.
Köröši 16, 98, 120, 121, 141.
Körte 127 (A), 151, 170, 172, 173, 177.
Kolb 2 (A).
Kollmann 26 (A), 27 (A), 28 (A), 29 (A), 32 (A), 37 (A), 43 (A), 49 (A), 50 (A), 52 (A), 53 (A), 54, 56 (A), 57, 59, 60, 64 (A), 71 (A), 75 (A), 137 (A), 148 (A), 159 (A), 175 (A), 186 (A).
Kommunalfinanzen, Begriff 1.
Kongreß, Internationaler Statistischer 8, 14, 19.
Kongruenz der Einnahmen- und der Ausgabenstatistik, mangelhafte 60.
Kramer 130 (A), 141 (A), 147 (A), 152 (A), 164 (A), 176 (A).
Krankenanstalten, -verwaltungen 106 ff., 144, 147.
Kreisfinanzen in Preußen 28, 30, 36.
Krug 25 (A).
Kurrenteinnahmen und -ausgaben 69.
Kurswert als Bewertungsmaßstab 32, 87, 181.
Kutzer 112 (A).

Landesstatistik, gemeindefinanzstatistische Leistungen 26 ff. (synoptische Darstellungen 82 ff.; Zusammenfassung und historischer Überblick 77 ff.).
Landgemeinden in der Finanzstatistik 22, 27, 34 f., 69, 71.
Landsberg 108 (A).
Landwirtschaftlicher Grundbesitz s. Grundbesitz.
Leihanstalten in der Gh.St. 123, 143.
Leipzig 25 (A), 93 (A), 94 (A), 97 f., 101 ff., 142 (A).
Leitungsnetze s. Rohr- und Leitungsnetze.
Lexis 2, 3, 6.
Limburg 26 (A).
Linden 97, 99 f.
Literaturnachweisung 255 ff.
Lokalstatistik 25 (A), 97 ff., 102 ff., 107, 109.
Lübeck, Fürstentum 57.
Lüdenscheid 118 (A).

Maaß 104 (A).
Machowicz 130 (A), 141 (A), 151 (A).
Magdeburg 26 (A), 110 (A), 182, 188 f., 191.
Mainz 64.
Mannheim 185, 188 f., 191, 192.
Marktwert s. Verkaufswert; Wert, gemeiner.
Martin 43 (A), 46.
Marx 127 (A).
Maschinen in der V.St. 41, 176.
— Bewertung 189, 192.
Massenbeobachtung 6, 14, 18.
Materialien in der V.St. 176.
— Bewertung 192.
von Mayr 2, 6, 16 (A), 17, 37 (A), 38 (A), 39, 132 (A).
Mecklenburg-Schwerin 74.
Mecklenburg-Strelitz 74.
Meitzen 2 (A), 6, 14 (A).
Metz 75.
Metzen 26 (A).
Meusch 26 (A).
Mietansätze in der Gh.St. 144, 145.
Minden 25 (A).
Mischler 8, 13 (A), 19 (A), 22 (A).
Mobiliar als Teil des Vermögens 53, 176.
— Auslassung in der V.St. 41, 44, 61, 63.
— Bewertung 87, 192.
Moll 100.
Monographien einzelner Verwaltungszweige 102 ff., 121 f., 147, 158, 173.
— einzelner Gemeinden 13, 26 (A), 97 ff., 121 ff., 167.
Most 26 (A), 92, 106 (A), 109 (A), 112 (A), 114 (A), 115 (A), 125, 127 (A), 181 (A), 198 (A).
Mülheim (Ruhr) 188 f.
München 41, 103 (A), 104, 105 (A), 122, 134, 182, 183, 185, 188 f., 192.
Münster 25 (A).
Münsterberg 109 (A).

Nachtrag 252 ff.
Namslau 127 (A).
Naturalleistungen in der Gh.St. 22, 27, 28, 29, 30 (A), 31, 34, 47, 60, 88 ff., 148.
Nebenrechnungen in der Gh.St. 139, 141.
Neefe 96, 103 (A), 120 (A), 121, 124 (A), 127, 144 (A), 185 (A).
Nennwert als Bewertungsmaßstab 87, 189.

Digitized by Google

Nettoetat 147 (A); im übrigen s. Brutto- oder Nettoziffern.
Nettovermögen s. Reinvermögen.
Nettoziffern in der Gh.St. 46, 88 ff., 98, 120, 140 ff.
Nomenklatur d. gemeindefinanzstatistischen Begriffe 19.
Nordhausen 26 (A).
Nürnberg 26 (A), 110 f., 116, 188 f., 192.
Nutzungswert s. Ertragswert.

Obligatorische Einnahmen und Ausgaben s. Einnahmen und Ausgaben, obligatorisch.
Öffentliche Anlagen, Straßen und Plätze s. Anlagen; Straßen.
Öffentliche Gebäude s. Gebäude.
Öffentlichkeit der Statistik 13.
Österlen 3 (A).
Offenbach 64.
Ohrdruf 70.
Oktrois s. Verbrauchsabgaben.
Oldenburg, Landesstatistik 54, 56 ff., 78, 84, 132, 148 (A), 149 (A), 171.
Oppe 47 (A), 130 (A), 147 (A)., 160 (A), 162 (A), 167 (A).
Ortsbürgernutzungen s. Bürgernutzungen.
Osnabrück 26 (A).

Pachtansätze in der Gh.St. 144.
Paris 16 (A), 26 (A).
Parochialkassen s. Kirchengemeinden.
Passiva s. Schulden.
Passivhypotheken in der Gh.St. 68, 69, 151 ff.
— in der Sch.St. 48, 125 (A), 197 f.
Passivrenten in der Sch.St. 125 (A).
Perioden der Gh.St. 22, 50, 58, 72, 132.
Personalausgaben 155.
Petermann 44 (A).
Pfandleihanstalten s. Leihanstalten.
Pfarrgemeinden s. Kirchgemeinden.
Plätze s. Straßen.
Plauen i. V. 188 f., 191.
Polizeiwesen in der Gh.St. 161.
Posen 91, 104, 144 (A), 188 f., 191.
Posten, durchlaufende s. Einnahmen und Ausgaben.
Preußen, Landesstatistik 26 ff., 58, 78, 79, 82 ff., 93, 132, 141 (A), 148 (A), 179, 183, 252 f.
Prigge 104 (A).
Prinzing 3 (A).
Private Leistungen s. Gemeindefinanzstatistik.
Proebst 120 (A), 121 (A), 122, 123, 124 (A).
Provinzialfinanzen 27, 30, 36.
Pseudostatistik 19, 21, 131, 179.

Quenfel 156 (A).

Rahlson 98 (A).
Rasp 175 (A).
Rechnungen, formelle Vorschriften s. Gemeinderechnungsanweisungen.
Rechnungen s. Etats-.
Rechnungsist in der Gh.St. 32, 34, 60, 65, 69, 88 ff., 133 ff.
Rechnungsist oder Rechnungssoll als Grundlage der Gh.St. 34, 88 ff., 101, 133 ff.
Rechnungssoll in der Gh.St. 34, 55, 60, 68, 88 ff., 133 f.
Reglementierung der Gemeindefinanzverwaltung s. Gemeinderechnungsanweisungen.
Reichsfinanzreform 80.
Reichsschatzamt 80.
Reichsstatistik 80 ff.
Reinvermögen 48, 49, 63, 166 f., 172, 174.
von Reitzenstein 26 (A), 37 (A), 58 (A), 77, 140, 141 (A), 142 (A), 149 (A), 155 (A), 160 (A).
Relativrechnungen s. Verhältnisberechnungen.
Relativität, statistische 173 (A).
Remscheid 96 (A).
Renten s. Gerechtsame; Passivrenten.
— durchlaufende 171.
Reservefonds s. Fonds; Sparkassen.
Reste in der Gh.St. 37, 59, 60, 65, 69, 81, 136, 137.
— in der V.St. und Sch.St. 41, 43, 44, 48, 52, 54, 63, 67, 68, 69, 86, 87, 125 (A), 139, 171 f., 176, 197.
von Riecke 8, 9, 14 (A), 51 (A).
Rixdorf 96 (A), 182, 188 f., 191, 192.
Rohr- und Leitungsnetze in der V.St. 173.
— Bewertung 189, 190 f., 195.
Rompelt 252.
Rosenbusch 26 (A), 113, 114 (A).
Rowe 16 (A), 26 (A).
Rücker 26 (A).
von Rümelin 5 (A), 6 (A).

Sachsen, Landesstatistik 43 ff., 61, 79, 79 (A), 83 ff., 146, 170.
Sachsen-Altenburg, Landesstatistik 71, 78, 85 ff., 93.
Sachsen-Coburg, Landesstatistik 71, 85.
Sachsen-Gotha, Landesstatistik 68 ff., 85, 170.
Sachsen-Meiningen, Landesstatistik 67 ff., 85, 151, 170.
Sachsen-Weimar-Eisenach, Landesstatistik 64 ff., 74, 85.
Sachvermögen 177 ff.
— Bewertung 181 ff.

Digitized by Google

Sbrojavacca 35 (A).
Schäfer 105 (A), 127 (A), 254.
Schätzungswert als Bewertungsmaßstab 56, 184, 186 ff., 192.
Schanz 140, 150 (A).
von Scheel 3, 4 (A), 8 (A).
Schema für die Gliederung der Einnahmen und Ausgaben 156 f., 164.
— der Schulden 197 f.
— des Vermögens 177 f.
— für die statistische Erhebung der Einnahmen und Ausgaben 245 ff.
— für die statistische Erhebung der Schulden 249 ff.
Schmuckanlagen s. Anlagen, öffentliche.
Schöneberg 96 (A), 188 f., 192.
Scholz 115 (A).
Schoplick 130 (A), 142 (A), 152 (A), 154 (A), 170 (A), 182 (A).
Schröter 26 (A).
Schulden s. Anleiheschulden; Schuldenstatistik.
— produktive und unproduktive s. Anleihen.
— schwebende, Auslassung in der Sch.St. 41, 44, 63, 76.
— verzinsliche als alleiniges Objekt der Vermögensstatistik 51, 52, 70; vgl. Kapitalschulden.
— Spezialisierung 41, 63, 66, 67, 86, 166, 168 (A), 198.
— Verwendungszweck s. Anleihen.
Schuldenbewegung 37, 48, 71, 76, 92, 200.
Schuldendienst in der Gh.St. 27, 34 (A), 49, 56, 59, 68 (A), 69, 73, 109, 154, 156, 162.
— in der Sch.St. 29, 39, 43, 51, 55, 71, 72, 86, 92, 111, 113, 165, 199.
— planmäßiger und tatsächlicher 43, 55, 86.
Schuldenstatistik, Aufgabe und Allgemeines 195 ff.
— Bedeutung für die Praxis 11, 112, 179, 196.
— Fragebogenentwurf 249 ff.
— Grundlegende Thesen 195 ff.
— als Korrelat der Vermögensstatistik 165 f. 168 (A), 195 ff.
— in Baden 54 ff., 61, 86.
— in Bayern 37 ff., 86.
— in Braunschweig 72.
— in Elsaß-Lothringen 76, 86.
— in Hessen 62 f., 86.
— in Oldenburg 57 ff., 86.
— in Preußen 25, 27, 30, 32, 36, 86, 252 f.
— in Sachsen 44, 47, 61, 86.
— in Sachsen-Altenburg 71.
— in Sachsen-Gotha 70, 86.
Schuldenstatistik in Sachsen-Meiningen 67 f., 86.
— in Sachsen-Weimar-Eisenach 64 ff., 86.
— in Württemberg 50 ff., 86.
— synoptische Übersicht der landesstatistischen Veröffentlichungen 82 ff.
— synoptische Übersicht der dabei angewandten Methoden 86.
— von privater Seite 25 (A), 254.
— von Reichs wegen 92.
— von Städtetagen 112 ff., 254.
— städtestatistischer Jahrbücher usw. 93 (A).
— städtestatistischer Sonderarbeiten 110 f.
— des Verbandes Deutscher Städtestatistiker 122, 124 ff.
Schuldentilgung s. Anleihen; Schuldendienst.
Schuldentilgungsbeiträge 144.
Schuldenwirtschaft der Städte 112, 179, 196; vgl. auch Geldmarkt.
Schulgeld, Statistik 98, 105.
Schulgemeinden, -lassen 42, 48, 57, 72.
Schulinventar s. Inventarien.
Schulwesen 35, 106 ff.; s. auch Volksschullasten.
Schwierigkeiten der Gemeindefinanzstatistik im allg. 12 ff., 79, 81.
Seutemann 5, 8, 13 (A), 99, 100, 106 (A), 107, 108 (A).
Sigwart 5 (A).
Silbergleit 10 (A), 26 (A), 92, 108 (A), 110, 115 ff., 127 (A).
Skala, statistische 5, 6 (A).
Soll s. Etatsansätze; Rechnungssoll.
Sondergemeinden 139; s. auch Armengemeinden; Kirchengemeinden; Schulgemeinden.
Sparkassen in der Gh.St. 123, 143, 152.
— Reservefonds, in der V.St. 45, 170.
Spezialisierung 15; im übrigen s. Einnahmen u. Ausgaben; Schulden; Vermögen.
Spezialstatistiken s. Monographien.
Spezialverwaltungen 160.
St. Again 26 (A).
Staatssteuern, Erhebung, in der Gh.St. 142, 161.
Stadler 3 (A).
Stadtbanken s. Banken, städtische.
Städtestatistik 93 ff.
Städtestatistiker, Verband Deutscher 119 ff.
Städtetag, Brandenburgischer 113.
— Deutscher 114 f., 127, 254.
— Hessischer 113.
— Pfälzischer 113 ff.
— Preußischer 115 ff.
Städteverbände, finanzstatistische Leistungen 112 ff.
Stammvermögen 42, 45.

Digitized by Google

Statistik, formelle und materielle 2.
— primäre und sekundäre 17 ff., 178.
— Begriff und Wesen 1 ff.
— Definition 4, 6.
— Grenzen ihrer Wirksamkeit 12 (A).
— Grundsätzliches 1 ff., 132 f., 197.
— als Massenbeobachtung 6, 14.
— als Methode 4 ff.
— als Wissenschaft 2 ff., 12 f.
Statistische Ämter, landesstaatliche 24 ff.
- städtische 93 ff.
Statistisches Bureau Vereinigter Thüringischer Staaten 67.
Stendal 114 (A).
Stettin 188 f.
Steuern s. Steuerstatistik.
— Nettoziffern 141.
— Unsicherheit des Voranschlags 134 ff.
Steuerkapitalien in der Gh.St. und V.St. 54, 55, 63, 71, 100, 166.
Steuerreformen und Steuerstatistik 10, 53, 57, 80, 102 f.
Steuerstatistik, Bedeutung für die Praxis 10, 102 f.
— in Baden 55 f.
— in Bayern 39.
— in Elsaß-Lothringen 76.
— in Hessen 63 f.
— in Oldenburg 57.
— in Preußen 27 ff., 31, 33, 35, 252.
— in Sachsen 46, 47.
— in Sachsen-Meiningen 68.
— in Württemberg 51 f.
— synoptische Übersicht der landesstatistischen Veröffentlichungen 82 ff.
— von privater Seite 25 (A).
— von Reichs wegen 80, 91 f.
— von Städtetagen 116.
— städtestatistischer Jahrbücher usw. 94 (A).
— städtestatistischer Sonderarbeiten 102 ff.
— des Verbandes Deutscher Städtestatistiker 125 f.
Steuersysteme und Steuerordnungen, Darstellungen 80, 104.
Steuerverwaltung in der Gh.St. 162.
Steuervorrechte der Beamten 103.
Steuerwert als Bewertungsmaßstab 53, 61, 87; vgl. Wert, gemeiner.
Stichtag in der V.St. 174.
Stiftungen in der Gh.St. 51, 65, 151, 154, 168 f.
— in der V.St. 45, 168 ff., 197.
Stolp 25 (A).
Straßburg 75, 102, 108 (A), 187, 188 f.
Straßen und Plätze in der V.St. 170, 182.
— Bewertung 182 f., 194.
Straßenbahnanlagen s. Tiefbauten.
Strauß 113.
Struckmann 36 (A), 105, 191 (A).
Stuttgart 103, 188 f., 191.
Sunder 26 (A).
Synoptische Übersicht I. Gemeindefinanzstatistische Erhebungen der landesstatistischen Ämter 82 ff.
— II. Methoden der landesstaatlichen Vermögens- und Schuldenstatistik 86 f.
— III. Methoden der landesstaatlichen Gemeindehaushaltsstatistik 88 ff.
— IV. Methoden der städtischen Vermögensbewertung 188 f.

Taxwert s. Schätzungswert; Wert, gemeiner.
Tenius 124
Tetzlaff 26 (A), 35 (A), 252.
Theater, Aufwendungen für 35.
Tiefbauten in der V.St. 177, 191.
— Bewertung 191 ff., 195.
Tilgung s. Anleiheschulden; Schuldendienst.
Trier 25 (A).
Tschierschky 121, 124.
von Tzschoppe 26 (A), 34 (A), 35 (A), 134 (A).

Überschüsse in der Gh.St. 49, 69, 138 f., 151; s. auch Bestände; Gemeindebetriebe.
Überschuldung badischer Städte 56; s. auch Schuldenwirtschaft.
Uhland 130 (A).
Umlagen s. Steuern.
Unlust zur Gemeindefinanzstatistik 20 f.

Veit 26 (A).
Verband Deutscher Städtestatistiker 21, 22 (A), 119 ff., 130, 139, 152, 158, 171, 181, 185.
Verbrauchsabgabenstatistik in Baden 55 f.
— in Elsaß-Lothringen 76.
— in Württemberg 51.
— der Städte 104, 105 (A).
— von Reichs wegen 92.
— s. auch Steuerstatistik.
Verein, Deutscher, für Armenpflege und Wohltätigkeit 108 (A).
Verfassungs- u. Vermögensübersichten 43 f.
Vergleichende Statistik im allg. 13, 25 (A), 94, 96 f.; im übrigen s. Gemeindefinanzstatistik.
Verhältnisberechnungen in der Finanzstatistik 50, 63, 75.
Verkaufswert als Bewertungsmaßstab 56, 66, 87, 184 ff., 190, 193.
Vermächtnisse in der Gh.St. 59.
Vermögen s. Vermögensstatistik; auch Schulden.

Digitized by Google

Vermögen, eigentliches und uneigentliches 45, 170.
— Finanz- und Verwaltungs- 174 f.
— rentierendes und nicht rentierendes 40, 50, 87, 175, 198.
— Begriff 168 f.
— Bewertung im allg. 32, 41, 43, 45, 48, 50, 58, 61, 62, 63 (A), 66, 87, 100, 165, 178 ff.; f. im übrigen die einschlägigen Stichworte.
— Spezialisierung 43, 44, 45, 50, 54, 55 (A), 62, 66, 67, 87, 165 (A), 168 (A), 172, 174 ff.
Vermögensnachweisung, Grundsätze 182 ff.
— Schema 177.
— Staatliche Vorschriften 53; f. auch Gemeinderechnungsanweisungen.
— Vereinheitlichung 178 ff.
— Verschiedenheit der dafür in den einzelnen Gemeinden geltenden Grundsätze 19, 25 (A), 178 ff., 182 ff., 188 f.,
— synoptische Übersicht 188 f.
Vermögensstatistik, Aufgabe und Allgemeines 165 ff.
— Bedeutung 163 ff.
— Begriff 165.
— Grundlegende Thesen 167 ff.
— Stichtage 174.
— als Korrelat der Gh.St. und Sch.St. 165 ff., 168 (A), 191 (A), 195 ff.
— in Baden 54 ff., 87.
— in Bayern 37, 39 ff., 87.
— in Hessen 62 f., 87.
— in Oldenburg 57 ff., 87.
— in Preußen 25, 29, 30, 32, 33 f., 36, 87, 252 f.
— in Sachsen 44 f., 48 f., 87.
— in Sachsen-Gotha 70, 87.
— in Sachsen-Meiningen 67 f., 87.
— in Sachsen-Weimar-Eisenach 65 ff., 87.
— in Württemberg 50 ff., 87.
— synoptische Übersicht der landesstatistischen Veröffentlichungen 82 ff.
— synoptische Übersicht der dabei angewandten Methoden 87.
— von privater Seite 25 (A).
— städtestatistischer Jahrbücher usw. 93 (A).
— städtestatistischer Sonderarbeiten 100.
— des Verbandes Deutscher Städtestatistiker 122 f., 126.
— vgl. auch Schuldenstatistik.
Vermögensverwaltung in der Gh.St. 162.
Vermögensverschiebungen in der V.St. 167 (A).
Versicherungswert s. Feuerversicherungswert.
Verwaltungsberichte, städtische 93 ff.
Verwaltungskosten 95.
Verwaltungsstatistik 12.
Verwaltungsvermögen 174 f.
Verwaltungszweige, Spezialisierung und Gruppierung s. Einnahmen und Ausgaben, Spezialisierung.
Verzinsung s. Anleiheschulden; Schuldendienst.
Vierteljahrsberichte, statistische 93.
Voigtel 26 (A).
Volksbibliotheksgebühren, Statistik 105.
Volksküche, Gebühren, Statistik 105.
Volksschullasten der preußischen Städte 110.
Volksschulwesen s. Schulwesen.
Volkswirtschaftliches Bureau des Reichsschatzamtes 80.
Voranschlag s. Etat und die abgeleiteten Stichworte; sowie Gemeinderechnungsanweisungen.
Vorschüsse in der Gh.St. 59, 138, 139, 152 ff.; s. auch Bestände.

Wächter 47 (A).
Wagner 150 (A), 155, 159 (A), 161, 166 (A), 175 (A).
Walcker 2 (A).
Waltershausen 70.
Wappaeus 2 (A).
Wasserbaugenossenschaften 58.
Wasserpreise, Statistik 105, 155.
Weber 193.
Wegeverbände 72.
Weinlig 44 (A).
Weißenfels 26 (A).
Welcker 64 (A).
Wert, gemeiner, als Bewertungsmaßstab 184 f., 186 ff., 190, 193 ff., 195.
Wertpapiere, Bewertung 32, 67, 87, 181.
Westergaard 6.
von Widenmayer 122.
Wiedfeldt 95, 107, 108, 125.
Wiesbaden 93 (A), 97 ff., 135, 188 f., 191.
Wilmersdorf 97.
Wilms 36 (A).
Wohnhäuser s. Gebäude.
Worms 26 (A), 64.
Württemberg, Landesstatistik 49 ff., 61, 78, 83, 171, 175 (A).

Zadow 253.
Zahn 37 (A), 40 (A).
Zimmermann-Braunschweig 71 (A).
Zimmermann-Cöln 112 (A).
Zolltarifgesetz, Wirkungen, Statistik 105 (A).
Zuschüsse, staatliche 155; im übrigen vgl. Gemeindebetriebe; Überschüsse.

Digitized by Google

Schriften

des

Vereins für Socialpolitik.

127. Band. Dritter Teil.

Gemeindefinanzen.

Zweiter Band.

Dritter Teil.

Leipzig,
Verlag von Duncker & Humblot.
1910.

Digitized by Google

Gemeindefinanzen.

Zweiter Band, dritter Teil.

Die Entwicklung und die Probleme des Gemeindeabgabenwesens in den Städten und großen Landgemeinden der preußischen Industriebezirke.

Von

Dr. Heinrich Lücker,
besoldetem Gemeindevorsteher in Roßberg O.-S.

Im Auftrag des Vereins für Socialpolitik
herausgegeben.

Leipzig,
Verlag von Duncker & Humblot.
1910.

Digitized by Google

Alle Rechte vorbehalten.

Altenburg
Pierersche Hofbuchdruckerei
Stephan Geibel & Co.

Digitized by Google

Inhaltsverzeichnis.

		Seite
	Vorbemerkung	VII—VIII
I.	Gebühren, Beiträge und indirekte Steuern	1— 9
II.	Die Bodensteuern	9—14
III.	Die Gewerbesteuern	15—24
IV.	Interkommunale Abgabenprobleme	24—33
V.	Die Gemeindeeinkommensteuer. Industriestadt und Vorzugsstadt	33—44

Digitized by Google

Vorbemerkung.

Das Reformwerk eines Gesetzgebers, in so vornehmer Ruhe und Sachlichkeit es uns entgegentritt, wird nie das Gepräge der Persönlichkeit seines Meisters verleugnen. Er wird, wenn auch nur unbewußt, stets im Banne der Verhältnisse stehen, wie sie sich in seiner nächsten Umgebung gestaltet haben. Von diesen Eindrücken wird ein noch so eingehendes Studium des Gesamtproblems nicht alles zu tilgen vermögen. Auch an den Finanzgesetzen Miquels, mögen sie im einzelnen unter der Hand seiner Mitarbeiter und unter der Mitwirkung der Parlamente manche Änderung erfahren haben, sind diese Spuren vielfach erkennbar. Der einstige Direktor der Diskontogesellschaft verleugnet in ihnen so wenig seine Vergangenheit wie der Oberbürgermeister der altgefestigten Vorzugsstadt, vor deren Toren sich die gesegneten Gefilde des Rheingaues und des Nassauer Landes mit seinen reich begüterten Dörfern und Luxusstädten dehnen. Für den Forscher bietet es einen eigenen Reiz, dieses Werk einmal unter dem Winkel des Abnormen zu betrachten, zu prüfen, wie es sich bei den Städten und Riesendörfern von gestern und ehedem bewährt hat, die jung sind wie die Industrie, die sie geschaffen.

Das vorliegende Gutachten ist das vierte der von dem Verein über die preußische Gemeindebesteuerung erbetenen. Während uns Ernst Scholz einen Überblick über das System und seine Probleme unter besonderer Berücksichtigung der Vorzugsstadt vermittelt[1], behandelt Otto Landsberg das Thema für die Städte des Ostens[2]. Nachdem Walter Boldt die Steuern unter dem Gesichtspunkt des Interesses in den Bereich seiner Betrachtungen gezogen hat[3], sollen die nachstehenden Untersuchungen das Finanzproblem der Industriegemeinden erörtern. Die Arbeit ist eine Ergänzung der drei erschienenen. Soweit ich nicht eine abweichende Meinung vertrete, stimme ich den anderen Referenten zu. Wenn auch das Schwergewicht der

[1] Bd. 126 S. 281—312.
[2] Bd. 127 S. 1—42.
[3] Bd. 127 S. 85—138.

Digitized by Google

Unterſuchungen auf die Fragen der Induſtrieſtadt und des induſtriellen Rieſendorfes gelegt wurde, ſo konnten gleichwohl auch ſolche des platten Landes, der Vororte und der Vorzugsorte geſtreift werden.

Ein Eingehen auf den privatwirtſchaftlichen Teil der Finanzverwaltung durfte ich mir verſagen, nachdem der oberſchleſiſche Induſtriebezirk erſt in dieſen Tagen zum Gegenſtand einer eingehenden Betrachtung gemacht worden iſt[1]. Seine Verhältniſſe ſind vielfach typiſch. Die des rheiniſch-weſtfäliſchen Induſtriezentrums gleichen ihnen in mancher Hinſicht.

Die induſtrielle Landgemeinde und der Vorort verfügen nur ſelten über jenes geſchloſſene Syſtem von Gemeindebetrieben, das wir in den Städten vorfinden. Die Verſorgung mit Gas, Waſſer und Strom erfolgt zumeiſt durch Privatgeſellſchaften oder durch die Nachbarſtadt. Aus dieſem Grunde gelangen in dieſen Gemeinweſen die privatwirtſchaftlichen Einnahmen nicht zu der Bedeutung wie in den Orten, die eine wirtſchaftliche Einheit bilden.

[1] Die Gemeindebetriebe in den Städten, Kreiſen und Landgemeinden des oberſchleſiſchen Induſtriebezirks vom Verfaſſer, Bd. 129, X. Teil.

Digitized by Google

I.

Gebühren, Beiträge, indirekte Steuern.

Das K.A.G.[1] hat über die privatwirtschaftlichen Gebühren, die notwendige Vorbedingung einer jeden Betriebsverwaltung, wenig Neues gebracht.

Während es sonst den Gebührencharakter scharf betont, bewegt es sich bei den Verwaltungsgebühren noch völlig in den Bahnen des älteren Liberalismus. Es schränkt sie übermäßig ein. Die Regierung hat sich den weitergehenden Anträgen des Herrenhauses gegenüber ablehnend verhalten. Sie stand und steht noch heute im Banne der Sporteltaxordnung von 1825, die die Verwaltungsgebühr einengt. Nur für wenige Leistungen, für die Ausfertigung von Zivilstandsurkunden, die Prüfung von Baugesuchen und die Auskunft in Meldesachen dürfen Gebühren erhoben werden. In zunehmendem Umfange wird heute Gemeinde und Polizei in allen erdenklichen Privatangelegenheiten in Anspruch genommen. Die zahlreichen Atteste und Beglaubigungen[2] vertragen sehr wohl eine Gebühr. Gerade den leistungsschwachen Verbänden, für die die geringste Einnahme von Wichtigkeit ist, wäre ihre Erhebung in hohem Maße erwünscht. Sie würde dem Grundsatze von Leistung und Gegenleistung gerecht werden, den die Gesetzgebung bei der obligatorischen und freiwilligen Gerichtsbarkeit in seiner ganzen Schärfe betont.

Gleich bedauerlich ist es, daß die Regierung den Gemeinden die Erhebung von Feuerversicherungsbeiträgen verbietet. Die heutige Verteilung der Feuerlöschkosten ist mit dem von dem Gesetze gewollten Gebührenprinzip nur schwer in Einklang zu bringen. Man gewinnt bei der ablehnenden Haltung der Regierung fast den Eindruck, als ob sich Staat und Reich, die das Risiko des Brandschadens selbst tragen, vor Beiträgen schützen wollten. Auch die Zahl der Riesenbetriebe, die sich selbst ver-

[1] Abkürzung für Kommunalabgabengesetz.

[2] An der Gebührenfreiheit der sozialpolitischen ist festzuhalten.

Digitized by Google

sichern, nimmt zu. Zusehends steigen die Kosten der Feuerwehren. In den Städten mit Berufswehren betragen sie durchschnittlich eine Mark auf den Kopf des Einwohners. Die Städte bemühen sich seit langen Jahren um einen Ausweg aus diesem Dilemma. Vereinzelt finden sich städtische Feuerversicherungsanstalten. In neuerer Zeit übernehmen manche Großstädte die Hälfte des Risikos in Selbstversicherung. Diese und ähnliche Bestrebungen um Ermäßigung der unaufhaltsam wachsenden Versicherungslasten haben sich in neuerer Zeit mit unverkennbarem Erfolg durchgesetzt. Die neueste und eigenartigste tritt uns in dem Haftpflichtverband des rheinisch-westfälischen Gemeindetages entgegen, der dem weiten Blicke des Bürgermeisters Grotens zu Büttgen seine Entstehung verdankt. Wir haben es hier mit den Anfängen einer Bewegung zu tun, der eine große Zukunft bevorsteht, in der Anknüpfung interkommunaler wirtschaftlicher Beziehungen von Städten und Gemeinden.

Das K.A.G. hat es bei den bisherigen Bestimmungen über die Wegezölle belassen[1]. Während sie in den siebziger Jahren, in denen der ökonomische Liberalismus die preußische Gesetzgebung beherrschte, auf den Staatsstraßen fielen, haben sie sich auf den zahlreichen Kreisstraßen des Ostens erhalten. Auf Privat- und Aktienstraßen bilden sie die Regel. Die wirtschaftlichen Anschauungen über die Freiheit der Straßen von Verkehrsabgaben gehören dem jüngeren Liberalismus an, während der ältere eine entgegengesetzte Meinung vertrat. Kein geringerer wie Adam Smith hat die Abgaben für die Benutzung von Straßen für die gerechtesten erklärt. Die neuere Politik der preußischen Regierung bedeutet zweifellos die Rückkehr zu den Smithschen Ansichten, wie dies ihre Haltung in der Frage der Schiffahrtsabgaben ergibt. Es gab eine Zeit, wo man bei der Ausdehnung des Bahnnetzes zu der Frage berechtigt war, ob es überhaupt Sache der Landesverwaltung sei, für den Unterhalt der Landstraßen jene bedeutenden Summen zu opfern. In jenen Zeiten konnten für die Beibehaltung der Chausseen[2] in provinzieller Verwaltung kaum andere als strategische Gründe geltend gemacht werden. Man konnte damals stundenlang entlegene Landstriche durchwandern, ohne einem Fußgänger oder Fuhrwerk zu begegnen. Man zweifelte, ob sich die Aufwendung solch' bedeutender Mittel aus finanziellen Gründen vertreten lasse. Dieses Wort fiel im rheinischen Provinziallandtag zu einer Zeit, wo sich der Kraftwagen

[1] Das Recht zur Erhebung von Chausseegeldern wird heute für Kunststraßen auf Ansuchen verliehen.

[2] 1875 hat der Staat die Unterhaltung der Staatsstraßen den Provinzen gegen Zahlung einer Rente übertragen.

Digitized by Google

aus kleinen Anfängen zu seiner heutigen Bedeutung entwickelte, wo er die verlassene Landstraße von neuem belebte und abnutzte.

Wer zweifellos keinen Rechtstitel auf eine Automobilsteuer besitzt, ist das Reich, das auf der Suche nach neuen Einnahmequellen eine Abgabe herausgriff, die die Domäne der Provinzen und Kreise zu bilden hätte. Ähnlich wie bei den Chausseen liegen die Dinge bei den städtischen Straßen, deren Unterhaltung und Ausbau das Budget in steigendem Umfange belastet. Die heutige Gesetzgebung engt die Rechte der Gemeinde zu sehr ein. Sie bedürfte einer weiteren Ausgestaltung. Die Pflasterzölle der bayerischen Städte weisen auf eine Einnahme hin, die bei dem überaus regen Fuhrwerksverkehr in den Industriebezirken eine ansehnliche Entlastung bringen könnte. Mit besonderen Gewerbesteuern ist hier wenig zu erreichen. Das Wegevorausleistungsgesetz stößt in der Praxis auf große Schwierigkeiten. Seine Handhabung wird fast ängstlich gemieden.

Das Fluchtliniengesetz von 1875, der Vorläufer der Miquelschen Finanzreform, hat zwar den Gemeinden die Straßenneubaulast erheblich erleichtert. Gleichwohl krankt es in seiner heutigen Gestalt an mancherlei Mängeln, die es vielfach der Gemeinde unmöglich machen, ihre Aufwendungen zu decken. Es würde den Rahmen dieser Darstellung überschreiten, wollten wir auf seine Reformvorschläge im einzelnen eingehen [1]. Nur auf einen Übelstand, der von der Literatur nicht gewürdigt worden ist, sei hingewiesen. Die Gemeinde hat keinen Anspruch auf Entschädigung für ihre Aufwendungen, wenn die erschlossenen Bauplätze durch Unterbauung unverwertbar geworden sind.

Der § 4 K.A.G. macht die Gebührenerhebung, der § 9 die Beiträge obligatorisch, sofern die Anlage einzelnen Gemeindeangehörigen zum Vorteil gereicht oder wenn zur Deckung der Kosten Steuern erhoben werden müssen. Die Schwierigkeit der Anwendung dieser Bestimmungen erhellt daraus, daß alle preußischen Gemeindeordnungen dem Grundbesitzer die Majorität in den Vertretungen sichern. Wenn man auch manchmal vor der Anwendung des § 9 aus technischen Schwierigkeiten zurückschreckt, so ändert dies nichts an der Tatsache, daß sich von allen Gedanken des Gesetzes die seinigen am wenigsten durchzuringen vermocht haben. Ob nicht besser ein Deklarationsgesetz erlassen würde, das wenigstens in den wichtigsten Fällen seine Anwendung erzwingt, ist eine Frage, die einer eingehenderen Prüfung wert wäre. Neben den Kanalgebühren müßten vor allem bestimmte Grundsätze

[1] Der neueste Kommentar des Gesetzes von Friedrichs enthält 300 Seiten, von denen 11 auf den Gesetzestext und 289 auf dessen Auslegung entfallen.

Digitized by Google

über die Straßenreinigung[1], die Müllabfuhr, die Ausdehnung des Wasserrohrnetzes[2], die Anlegung von Schrittwegen und die Regulierung von Straßen gesetzlich festgelegt werden. Die Zahlung der Beiträge würde ohne Härten für die Hausbesitzer sein, wenn die Städte ihre Forderungen an Grundrentenbanken zedierten, die die Vorlage beim mäßigen Zinsfuß im Rentenverfahren in angemessener Zeit von etwa drei bis zu zehn Jahren einzögen[3]. In den meisten Gemeinden des platten Landes kennt man den § 9 nicht einmal dem Inhalte nach. Hieraus erklärt sich zum Teil die Rückständigkeit des ländlichen und kleinstädtischen Wegebaues. Große Schwierigkeiten ergeben sich bei Straßenneubauten, da das Fluchtliniengesetz und der Bettermentparagraph des K.A.G. sich bei der Anwendung auf einer und derselben Straße ausschließen. In allen Gemeinden mit sprunghafter Entwicklung hat diese Bestimmung zu großen Mißständen geführt. Der schlechte Zustand der Nebenstraßen in den Industrie- und Vororten ist hierdurch bedingt. Vielleicht ist die Frage nicht unberechtigt, ob nicht auch ein großer Teil ihrer Straßenschulden auf diese Mängel der Gesetzgebung zurückzuführen ist[4]. Es ist nicht damit getan, daß die Regierung für Straßenschulden höhere Tilgungsraten ($2^1/_2$ %) fordert[5]. Sie führen in den ersten Jahren zweifellos zu einer weiteren Belastung des Etats und verschlechtern die Finanzen in einem Augenblick, wo sie es weniger denn je verwinden können.

Von allen Gemeindeabgaben hat im Wechsel der Zeiten keine so viele Wandlungen erlebt wie die indirekte. In den Zeiten, wo der weite Blick des großen Korsen der Kulturwelt das Staatssteuersystem des neunzehnten Jahrhunderts bescherte, hat sie den Haushalt der Städte beherrscht. Es waren jene Tage, wo die fein durchdachten Tarife des Oktrois den gelungenen Versuch unternahmen, das große Problem kommunaler Lastenverteilung nach dem Grundsatz der Leistungsfähigkeit zu lösen, wo die Akzise auf dem linken Rheinufer vielleicht glücklicher als heute die Gemeinde-

---

[1] In diesen Tagen hat die Regierung dem Landtag einen Entwurf vorgelegt.

[2] Die Kosten für die Herstellung von Wasserleitungen können bei dem Bau neuer Straßen nicht in Rechnung gestellt werden.

[3] Wie leicht derartige Anstalten zu errichten und wie einfach sie zu verwalten sind, zeigt uns das Beispiel von Mülheim a. d. Ruhr.

[4] 1906 betrugen die Schulden in preußischen Städten und großen Landgemeinden 3018 Millionen Mk., die Straßenschulden 300 Millionen Mk. Die Schulden der großen Landgemeinden 138 Millionen Mk., ihre Straßenschulden 18 Millionen Mk.

[5] Vgl. Pohlmann in Bd. 127, I. Teil, der diese Mißstände auf Grund eigener Erfahrung schildert.

Digitized by Google

einkommensteuer die Steuerpflichtigen nach ihrer Leistungsfähigkeit erfaßt hat[1]. In heutiger Zeit würde die Torsteuer allein diese Aufgabe nicht mehr zu lösen vermögen. Anders in der Blütezeit des Liberalismus.

Daß die Lebensmittelgefälle in dem heutigen Umfange aus dem Haushalt unserer Gemeinden verbannt wurden, dürften die eifrigsten Gegner der Schlacht- und Mahlsteuer schwerlich vorausgesehen haben. Die Wissenschaft und die kommunale Praxis sind darin einig, daß die heutige radikale Ausschaltung der Konsumsteuern in den Gemeinden über das Ziel weit hinausschießt[2]. Die Gemeinden trifft der Fortfall besonders hart in einer Zeit, wo der wachsende Personalbedarf und die Entwertung des Geldes ihre Finanzkraft lähmt.

Heute sind die einstigen Verbrauchsabgaben bis auf wenige Reste abgebaut. Wir glauben nicht, daß sich die Finanzgeschichte auf die Seite der heutigen Gesetzgebung stellen wird. Wir neigen zu der Annahme, daß die Zukunft der mittleren Linie gehört. Sie wird die Oktrois den Gemeinden nicht mehr in dem einstigen Umfang überweisen, aber auch nicht in dem heutigen ausschalten. Diese Entwicklung wird gefördert durch das zunehmende Eindringen englischer Rechtsanschauungen, die die Gemeindeeinkommensteuer aus dem kommunalen Haushalt ausschließen. Der jüngste Ministerialerlaß vom 6. Januar 1910, der die stärkere Besteuerung nach dem Interesse verlangt, beweist, daß sich diese Auffassung auch mehr und mehr in Regierungskreisen Bahn bricht.

Es sind nicht nur die Lebensmittelzölle, gegen die sich die Regierung mit besonderer Schärfe wendet. Es sind auch die sonstigen Verbrauchssteuern. Die heutige Beschränkung der Brennstoffgefälle, die nicht mehr neu eingeführt werden dürfen, verschließt zahlreichen Gemeinden eine Einnahme, die von ihren Bewohnern ohne merkliche Belastung getragen werden könnte. Steuern auf Brennmaterialien sind dort vertretbar, wo die örtlichen Verhältnisse eine wohlfeile Versorgung der Bevölkerung mit ihnen gestatten. Während die Wissenschaft die Salzsteuer im allgemeinen ablehnt, vertritt sie sie, von wenigen Ausnahmen abgesehen, für Deutschland, da der Kaufpreis des Salzes aus lokalen Gründen nirgends so wohlfeil wie bei uns ist. Ähnlich steht es mit den Brennstoffsteuern. Aachen hat eine Einnahme von einer Mark pro Kopf. Die Abgabe wird als nicht

---

[1] Eine eingehende Darstellung s. Teil I meiner demnächst erscheinenden Schrift „Die Finanzen der Stadt Köln".

[2] Vgl. Eheberg, Finanzwissenschaft; Adolf Wagner, Die finanzielle Mitbeteiligung und viele andere.

Digitized by Google

drückend empfunden, da die Stadt in der Nähe zweier Kohlenreviere liegt. Analoge Verhältnisse sind bei allen Gemeinden mit gleichen oder ähnlichen Lebensbedingungen gegeben. Elektrizitäts-, Gas- und Erdölsteuern sind den Gemeinden verboten. Für die Freilassung des Petroleums, das einen erheblichen Einfuhrzoll trägt, sprechen vor allem sozialpolitische Gründe[1].

Je mehr der Verstadtlichungsprozeß der Gas- und Elektrizitätswerke fortschreitet, um so wichtiger wird die Frage, ob nicht den Gemeinden ein Äquivalent für den Ausfall geboten werden soll, den sie durch Privatwerke erleiden. In Oberschlesien und Westfalen, im rheinischen Kohlen- und Braunkohlenrevier ist die Versorgung mit Energie in das Stadium völliger Vertrustung getreten. Die A.E.G. und R.W.E., die Rathenau und die Tyssen herrschen hier unumschränkt über weite Gebiete. Die Großkonsumenten vermögen sich am ehesten den Gemeindebetrieben zu entziehen. Bei dem Strom erleichtert dies die Blockzentrale dem kleinen Verbraucher. In einer Abgabe öffentlich-rechtlichen Charakters an die Gemeinden besteht sonach ein berechtigter Kern. Gibt die heutige Gesetzgebung den Gemeinden Betriebsmonopole der Pflichten (Kanäle, Krankenhäuser, Wasserwerke), so können ihnen Monopole der Rechte nicht vorenthalten werden. Einen Ausgleich im Wege der Steuer herbeizuführen, erachten wir für bedenklich. Uns scheint der Weg der Lizenz geeigneter. Es müßte den Gemeinden das Recht verliehen werden, von Privatbetrieben, die sich an ihre Lichtwerke nicht anschließen und es vorziehen, eigene Werke zu betreiben oder von fremden ihren Bedarf zu entnehmen, Lizenzen zu erheben. Sie wären zu bemessen nach dem Verhältnis des der Gemeinde durch die Ausschließung entgehenden Gewinnes. Ihre Berechnung hätte keineswegs im Wege eines arithmetischen Rechenexempels zu erfolgen. Bei der Bemessung des Entgeltes wäre billigen Rücksichten Rechnung zu tragen. Insbesondere hätte dies dort zu geschehen, wo die Gemeinde einer Gesellschaft die Versorgung ihres Gebietes übertragen hat[2].

Bei zwei indirekten Steuern überwiegt der prohibitive Charakter, bei der Hunde- und der Lustbarkeitssteuer. Die eine von ihnen geht zurück, seit die Kreise von ihrem Steuerrecht Gebrauch gemacht haben.

[1] In Deutschland belief sich der Wert der Petroleumeinfuhr 1908 auf 108 000 000 Mk., der Zoll auf 77 000 000 Mk. Er betrug 71 % des Wertes, 11,3 % der Zolleinnahmen und 1,22 Mk. pro Kopf.

[2] Über eingehende Vorschläge für den Ausbau der Lizenzen und ihre Begründung vgl. meine Ausführungen in der Generalversammlung in Wien am 27. September 1909, Bd. 132, S. 198–200.

Digitized by Google

Gleichwohl besitzt sie für die leistungsschwachen Bezirke noch immer eine gewisse Bedeutung. Auch die Lustbarkeitssteuer füllt in armen Gemeinden manch fühlbare Lücke aus. Ihre wieder modern gewordene Fortbildung, die uralte Billetsteuer, hat mehr Bedeutung für größere Orte.

Die Reichs- und Landesgesetze schränken das Recht der Gemeinden auf die Erhebung von Getränkesteuern vielfach ein. Die Weinsteuer kommt nur für Weinbauländer in Betracht. Kommunale Branntweinsteuern sind reichsgesetzlich verboten. Sie sind auch bei dem geringen Volumen und dem hohen Preise dieses Genußmittels nur schwer durchzuführen. Es bleibt sonach nur die Biersteuer. Im Westen ist sie in Stadt und Land eine ergiebige Einnahme, mag auch ihre Erhebung in den zersplitterten Dorfgemeinden mitunter schwierig sein. In diesen Landesteilen, deren Lokalverwaltung sich in dem Amt und der Bürgermeisterei abspielt, würde die Veranlagung durch die Errichtung von Gesamtsteuerverbänden wesentlich erleichtert werden können.

Bei den indirekten Steuern ist es nicht die einzelne, sondern die Gesamtheit, die zu einer fühlbaren Entlastung des Umlagebedarfes führt. Die Wichtigkeit des Ausbaues der indirekten Steuern auf dem platten Lande ist bisher nicht ausreichend erkannt worden.

Zum Teil liegt dies an der Stellung, die der Gesetzgeber der indirekten Steuer im Rahmen des Gemeindefinanzwesens gegeben hat. Ein Zwang zu ihrer Einführung darf nicht ausgeübt werden. Die Bier- und Umsatzsteuer verdanken ihr kümmerliches Dasein vorwiegend der Zusammensetzung der ländlichen Gemeindevertretungen, in denen Grundbesitzer stets und die Wirte vielfach einen großen Einfluß ausüben. Daß die Dinge diesen Lauf nehmen würden, ist schon bei den Vorberatungen des Gesetzes vorausgesehen worden. Kein geringerer wie Eugen Richter hat die Gewährung einer solchen Steuerautonomie für bedenklich gehalten.

Für den Osten Deutschlands mit seinem großen Branntweinverbrauch ist die Biersteuer nicht zu jener Bedeutung wie in anderen Teilen des Königreiches gediehen. Während sie im Westen zumeist 80 Pfg. pro Kopf in den Städten ergibt, erreicht sie in den Großstädten des Ostens meist nur die Hälfte, oft nur ein Drittel dieser Sätze. Noch geringer ist ihr Ertrag im oberschlesischen Kohlenrevier. Die Mehrzahl der großindustriellen Landgemeinden dieses $^{3}/_{4}$ Millionen Einwohner umfassenden Bezirkes hat bisher von der Einführung dieser Abgabe abgesehen, da ihre Erhebungskosten im Vergleich zum Ertrage höher sind wie bei anderen Abgaben.

Die Regierung versagt Abgaben auf alkoholfreie Getränke die Genehmigung. Kommunale Auflagen auf Kaffee, Tee und Schokolade empfehlen

Digitized by Google

sich schon wegen der Höhe des Zolles nicht. So lange nun einmal die Gesetzgebung die anderen Konsumsteuern aus dem kommunalen Haushalt verbannt, wird man schon mit Rücksicht auf die Erhebungskosten von ihrer Einführung absehen müssen. Das gleiche gilt von Auflagen auf alkoholfreie Getränke, die uns für spätere Zeiten ein sehr geeignetes Besteuerungsmittel scheinen, falls sich bis dahin die Technik ihrer Herstellung vervollkommnet haben sollte[1]. Einer eingehenden Erwägung bedürfte die Frage, ob nicht die Branntweinschänken im Wege besonderer Betriebssteuern zu fassen wären.

Im oberschlesischen Industriebezirk ist die Bedeutung der indirekten Steuer nicht so groß, als man annehmen sollte. Die Schuld liegt daran, daß Lustbarkeiten nicht in dem Maße wie anderswo stattfinden, daß der Bierkonsum relativ gering ist und der Umsatz von Grundstücken durch die

Die finanzielle Bedeutung der indirekten Steuern im oberschlesischen Industriebezirk.

Namen der Gemeinden	Steuerbedarf Mk.	Indirekte Steuer Mk.	In Prozenten des Bedarfes	
Zabrze	1 248 000	45 000	3,6	
Zaborze	755 000	168 000	2,2	
Bogutschütz-Zawodzie	355 000	23 500	6,7	
Bismarckhütte	514 000	18 000	3,5	
Roßberg	443 000	11 500	2,6	
Schwientochlowitz	188 000	13 000	7,2	arme Gemeinde.
Laurahütte	284 000	8 300	2,9	
Siemianowitz	267 000	13 000	5	
Zalenze	279 000	4 020	1,5	
Biskupitz	150 000	9 000	6	
Mikultschütz	120 000	16 400	13,7	hat Wertzuwachssteuer.
Rosdzin	395 000	1 200	0,3	reiche Gemeinde.
Domb	169 000	6 100	3,8	
Scharley	213 000	1 600	0,8	
Dt. Piekar	60 000	3 500	5,8	arme Gemeinde.
Hohenlinde	147 000	1 800	1,3	
Radzionkau	68 000	3 600	5,3	
Bielschowitz	75 000	5 000	6,7	
Schlesiengrube	126 000	2 700	2,3	
Bobrek	130 000	5 800	4,5	
Karf	50 000	4 300	8,6	arme Gemeinde.
Orzegow	171 000	5 500	3,2	
Neudorf	61 000	2 900	4,7	
Kochlowitz	51 000	1 800	3,5	
Hingegen Gemeinden der Bürgermeisterei Stoppenberg, Rheinland	1 250 000	95 000	7,6	

[1] Ihre zeitige Freilassung gehört in das Kapitel der Listschen Erziehungszölle.

Digitized by Google

Bergsperre ungünstig beeinflußt wird. Eine Änderung wird vielleicht mit der Einführung der Wertzuwachssteuer eintreten. Ähnliche Verhältnisse sind im Ruhrbezirk anzutreffen.

Die indirekten Steuern in rheinischen Landgemeinden[1].

Ort	Umlagen Mk.	Ertrag der indirekten Steuern Mk.	Die indirekten Steuern in Prozenten der Umlage	In Prozenten der Steuerkraft
Dottendorf	13 600	2169	16	34
Duisdorf	16 200	1775	11	20
Lengsdorf	8 800	1974	19	42
Ippendorf	3 500	966	28	28

II.

Die Bodensteuern.

Die gerechte Besteuerung des Produktionsfaktors „Boden" ist eines der schwierigsten Finanzprobleme aller Zeiten gewesen. Auch heute scheint es, als ob die von so vielen als beste und endgültige Lösung gepriesene Grundwertsteuer keineswegs der Weisheit letzter Schluß ist.

Für einen Agrarstaat ist eine auf dem Ertrag fußende Grundsteuer, gepaart mit einer ähnlich konstruierten Gebäudesteuer noch immer die gerechteste und die geringsten Bedenken erweckende Steuerart. Für Länder mit stabiler Bevölkerung wird diese Form die beste sein, wenn es gelingt, einzelne Lücken durch Sondersteuern zu schließen[2]. Die preußische Bodenbesteuerung genügte bei dem Inkrafttreten des K.A.G. diesen Anforderungen nicht. Die anfangs der sechziger Jahre revidierte Grundsteuer, die sich auf dem Ertrage der Jahre 1837—1860 aufbaut, war veraltet, die Gebäudesteuer, die nach einem zeitlich weit zurückliegenden Mietwert erhoben wurde, nur für ländliche Verhältnisse geeignet. Mit dem 1. Januar 1895 trat die dritte Veranlagung der Gebäudesteuer in Kraft. Sie fußte auf dem Mietertrage der Jahre 1883—1892, während der abgelösten die der Jahre

[1] Was sich bei einem planmäßigen Ausbau der indirekten Steuern erzielen läßt, mögen die Versuche in vier zur früheren Bürgermeisterei Poppelsdorf bei Bonn gehörenden Gemeinden dartun. Durch den Ausbau der indirekten Steuern konnte eine Einnahme erzielt werden, die sich auf 20—42 % des umlagefähigen Steuersolls und 11—28 % des Finanzbedarfs belief.

[2] Bauplätze u. dgl.

Digitized by Google

1868—1877 zugrunde gelegen hatten. Ein Blick auf die beiden grund- verschiedenen Wirtschaftsperioden besagt uns, daß das Mehr an Steuer ein erhebliches sein mußte. Dies war der eine Grund für die Unzufrieden- heit der Hausbesitzer, der zeitlich mit der Steuerreform zusammentraf.

Weitgehende Hoffnungen hatten sie an das neue Gesetz geknüpft. Sie wiegten sich in dem Glauben, daß die Reform eine Entlastung des Grund- besitzes bezwecke. Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes begannen heftige Kämpfe in den Stadtparlamenten. In dem Bestreben, eine Entlastung des Hausbesitzers um jeden Preis herbeizuführen, verfiel man auf die Steuer nach dem gemeinen Wert. Man verschmolz damit die beiden Realsteuern des Bodens. Es fragt sich, ob dies den Absichten des Gesetzgebers ent- sprach, der den Mängeln der Grundsteuer im Wege der Bauplatzsteuer bei- zukommen hoffte. „Gegen das Bau- und Ackerland" war die Parole, die allenthalben von den Hausbesitzern gegeben worden. In Köln, wo sich diese Mißstände besonders fühlbar gemacht hatten, wirkte die Einführung der Steuer nach dem gemeinen Wert für die Hausbesitzer wie eine be- freiende Tat. Gepriesen von ihnen und den Bodenreformern, die die Ab- gabe als ein neues Evangelium verkündeten, hielt die Steuer ihren Sieges- zug durch die Städte. Die Gemeinde, die sie nicht einführte, mußte sich fast den Vorwurf der Rückständigkeit gefallen lassen. Heute, nachdem die Wolken des Kampfes sich verzogen, darf man sich fragen, ob die Steuer das ihr gespendete Lob in dem Umfang verdient. Die Großstädte haben sie zwar fast alle eingeführt. Überaus bezeichnend ist es, daß Frankfurt a. M. sich hierzu nicht hat entschließen können. Auffallend groß ist die Zahl der Mittel- und vor allem der Kleinstädte, die abseits stehen. Zu den meisten Bedenken gibt das Verhalten vieler Industrie- und Bergbaustädte Anlaß, die von der Einführung der Steuer abgesehen haben[1].

Der Nachteil der Steuer liegt zunächst darin, daß sie das Verschwinden der Gärten in den Städten begünstigt[2]. Sie hat sich auf diesem Ge- biete als direkt unsozial erwiesen. Daß sie das reife Bauland erfaßt, ist

[1] Wir nennen Borbeck, Königshütte, Bottrop, Buer, Herne, Hörde, Zierlohn, Wanne, Witten, Zaborze sowie zahlreiche zwischen 10—25 000.

[2] Anderer Ansicht Boldt, Bd. 127, S. 99. Wir haben die Erfahrung ge- macht, daß die Besitzer städtischer Gärten erst durch die Vermögenssteuer dann durch die Grundwertsteuer auf den Wert ihrer Liegenschaften aufmerksam gemacht wurden und es dann vorzogen, den Nutzen aus ihnen zu ziehen. Noch ganz anders Koehne: „Die Bedeutung der in Preußen durch das K.A.G. und sonst gesetzlich zustehenden Einkünfte für den Städtebau, Berlin 1910 bei Ernst." der ein nachgerade vernichtendes Urteil über die Steuer wegen ihrer schädlichen Einwirkungen auf den Städtebau fällt. S. 41—44.

Digitized by Google

gerechtfertigt. Die Schwierigkeit der Technik setzt dort ein, wo das Ackerland seinen einstigen Ertragswert eingebüßt hat, aber noch lange Zeit bis zur Baureife braucht. Befindet sich das Gelände in den Händen von Spekulanten, so werden diese Bedenken hinfällig. Um so größer sind sie dort, wo sich die Flur noch in bäuerlichem Besitz befindet. Ganz abgesehen von den Schwierigkeiten der Wertermittlung in solchen Fällen wird die Steuer vornehmlich wegen ihrer Folgen für den Besitzer angefochten. In den großen Städten, deren Wirtschaftsleben sich auf einer Vielheit von Faktoren aufbaut, mögen diese Mängel noch zu ertragen sein. Anders in dem industriellen Riesendorf, das vielleicht die Siedlung eines einzigen nach ihm seinen Namen tragenden Werkes ist, dessen Gemeindeverwaltung die Fortsetzung der Industrie auf dem Gebiete kommunalen Lebens bedeutet. Eigenartige Verhältnisse finden sich im oberschlesischen Kohlenrevier, dessen Städtebau durch die geologische Beschaffenheit des Landes beeinflußt wird. Der Bergbau spielt sich in geringen Tiefen ab. Er verbietet aus diesem Grunde den Bau von Häusern auf unterbautem Gelände, während der hohe Wert der Bodenschätze die Beschränkung der Wohnplätze auf das geringste Maß bedingt. Die Ortschaften heben sich scharf voneinander ab. Zwischen ihnen dehnt sich eine meist noch landwirtschaftlich benutzte Fläche, unter der sich der Bergbau abspielt. Dieses Gelände unterliegt der Bergsperre. Volkswirtschaftliche Gründe verbieten seine Bebauung, da der Wert der Sicherheitspfeiler, die wegen der Bauten stehen bleiben müßten, zu hoch ist. Die heutige Gesetzgebung, die zwar den Bergbautreibenden zur Entschädigung des Grundbesitzers verpflichtet, kennt kein Recht der Gemeinde auf Entschädigung für den ihr durch die Unterbauung erwachsenen Steuerausfall. Das Gelände hat meist einen seinen Nutzungswert übersteigenden gemeinen Wert. Als Käufer kommen nur die Grubenverwaltungen in Frage. Diese trachten ihren Grundbesitz zu erweitern, da er sie der Pflicht zur Zahlung von Abbaurenten enthebt. Die Einführung der Grundwertsteuer müßte in solchen Gebieten erfahrungsgemäß zu solch hohen Abgaben führen, daß die Besitzer vielfach zum Verkaufe genötigt werden.

Die Erfassung steuerlicher Leistungsfähigkeit unter Zuhilfenahme des gemeinen Wertes hat in Preußen zuerst bei der staatlichen Vermögenssteuer Eingang gefunden. Die Besteuerung der landwirtschaftlich benutzten Flächen hat zu großen Schwierigkeiten geführt. Man hat sie damit ausgeräumt, daß jene nach dem Ertragswert einzuschätzen sind. Damit hat man das Prinzip der Vermögenssteuer durchbrochen. Für den Landwirt ist sie heute nichts anderes mehr wie ein Zuschlag zur Einkommensteuer in Form der Mindestertragsbesteuerung.

Digitized by Google

Das Land hat eine auffallende Zurückhaltung vor der Wertsteuer bekundet. Es ist meist beim alten geblieben. Einen beachtenswerten Versuch hat die Provinz Westfalen übernommen. Sie beabsichtigt eine Revision der Grundsteuer. Diese hat den Vorzug einer gerechteren Verteilung der Provinzialabgaben. Sie eröffnet der Landgemeinde zugleich die Möglichkeit einer gerechteren Besteuerung des Bodens. Wir neigen zu der Annahme, daß das Vorgehen Westfalens auch in anderen Provinzen nachgeahmt wird.

Muß sonach die Besteuerung des gemeinen Wertes doch größere Bedenken erwecken, als ihre Freunde zugeben wollen, so fragt es sich, ob nicht andere Wege zu einer befriedigenden Lösung des Problems gegeben sind. Die heutige Staatsgebäudesteuer ist gewiß nicht frei von Mängeln. Neben ihrem Zuschnitt auf die Verhältnisse eines Bauern- und Handwerkerstaates krankt sie daran, daß sie die gewerblichen vor den Wohnräumen bevorzugt. Während sie die Mieten der einer starken Abnutzung unterworfenen Proletarierwohnungen mit 4 % des Nutzungswertes erfaßt, läßt sie es bei den großen Geschäftsräumen bei 2 % bewenden. Diese Ausnahmestellung wäre dann vertretbar, wenn die Besteuerung gewerblicher Räume ihrem Charakter nach nur eine sekundäre wäre, wenn bei ihr die Verhältnisse ähnlich wie bei landwirtschaftlich benutzten Räumen lägen, wo neben der Gebäudesteuer eine hohe Grundsteuer besteht. Grundwertsteuer und Staatsgebäudesteuer kranken an dem gleichen Übel, daß sie die hochwertigen Geschäftspaläste der Großstadt bevorzugen und ein Steigen der Grundwerte im Zentrum der Stadt begünstigen. Für Industrieorte scheint eine Bodensteuer nach dem zeitigen Ertragswerte noch immer das Erstrebenswerteste. Indessen wird ein derartiges System der Ergänzung bedürfen, deren gebräuchlichste uns in der Umsatzsteuer entgegentritt.

Von allen indirekten Gemeindeabgaben ist sie die ertragsreichste, seit der 1. April 1910 die Verbrauchssteuern aus dem kommunalen Haushalt ausgeschaltet hat. Auch in ihrer üblichen Form (1 % des Preises) hat sie sich eine steigende Bedeutung zu schaffen gewußt. Selbst das platte Land, das zunächst eine gewisse Zurückhaltung bekundete, hat seine ablehnende Haltung aufgegeben. Mehr und mehr hat sich die Überzeugung Bahn gebrochen, daß die Steuer auf dem Lande, mag sie auch jahrelang nur geringe Erträge abwerfen, zeitweise beim Verkaufe von Gütern beträchtliche Einnahmen dem Gemeinwesen bringt. Erfahrungsgemäß sind sie mitunter so hoch, daß sie die Durchführung von Aufgaben ermöglichen, für die sonst der Weg der Anleihe beschritten werden müßte. Die Umsatzsteuer ist nicht ohne Schattenseiten. In Großstädten, in denen der gebundene Besitz zu den Seltenheiten

Digitized by Google

gehört, treten sie nicht in dem Maße hervor, wie in den Land- und Industriegemeinden. Auf dem Lande ist es das Fideikommiß, das sich ihr entzieht, im Industrieort die Aktiengesellschaft, die den errungenen Boden nur selten wieder preisgibt. In Industriegemeinden, in denen das Land zumeist von den Gesellschaften mit der Absicht gekauft wird, es dauernd zu halten, ist aus diesem Grunde selbst eine hohe Umsatzsteuer für unbebaute Grundstücke (2 %) wohl vertretbar, während sie sonst nur bei niedrigen Sätzen mit den obersten Grundsätzen der Steuerlehre zu vereinbaren ist. Wirtschaftlich ist sie durch das schematische Erfassen des nur zufällig in den Verkehr gelangenden Grundbesitzes eine direkt rohe Abgabe. Sie hat sich indessen zu allen Zeiten wegen der Leichtigkeit ihrer Veranlagung einer ungemeinen Beliebtheit bei den Steuertechnikern erfreut. Die neueren Bestrebungen um ihre Veredlung suchen zugleich dem Problem der steuerlichen Erfassung des Baulandes näher zu kommen. Wir können uns an dieser Stelle ein Eingehen auf den Streit um die Wertzuwachssteuer ersparen, von dem uns Boldt eine anschauliche Darstellung in diesen Schriften gegeben hat[1]. Die indirekte Wertzuwachssteuer krankt an dem gleichen Übelstand wie die Umsatzsteuer, daß sie das nur jeweilig an den Markt gelangende Objekt erfaßt. Auch bei ihr gehen die Aktiengesellschaften, die juristischen Personen sowie die Fideikommisse leer aus. Ein Gebührenäquivalent nach bayrischem Muster, das alle zwanzig Jahre zu erheben wäre, könnte hier Abhilfe schaffen. Gleichwohl sind auch hiermit die Mängel der indirekten Wertzuwachssteuer nicht ausgeräumt. Als einziger Weg bleibt ihre Ergänzung durch eine direkte Wertzuwachssteuer, für die Weißenborn in diesen Tagen eine Steuerordnung aufgestellt hat[2]. Ein Prozentsatz des seit der letzten Veranlagung erzielten Mehrwertes wäre in der nächsten Periode zu versteuern. Bei der Zahlung der indirekten Wert-

[1] Bd. 127 S. 109—137.

[2] § 9 der Weißenbornschen direkten Wertzuwachssteuerordnung. Die Feststellung des Wertzuwachses erfolgt für einen Zeitraum von je drei aufeinander folgenden Steuerjahren, die sich mit den drei Jahren der ordentlichen Veranlagung zur Ergänzungssteuer decken, durch den Steuerausschuß. Als Wertzuwachs gilt der Unterschied zwischen dem gemeinen Werte zur Zeit der Veranlagung und demjenigen Werte, der drei Jahre vorher bei der Veranlagung zur Gemeindegrundsteuer festgestellt worden ist, nach Abzug der eigenen Aufwendungen.

§ 11. Die Wertzuwachssteuer wird nach folgenden Tarifen erhoben, deren Normalsätze durch die jährlichen Gemeindebeschlüsse nur in der Weise verändert werden können, daß ein für alle Abstufungen gleich bemessener Prozentsatz der Normalsätze von diesen abgezogen oder ihnen hinzugerechnet wird. Der Prozentsatz kann für die bebauten und die unbebauten Grundstücke verschieden sein.

Digitized by Google

zuwachssteuer wären die seit der letzten Veräußerung gezahlten Beträge der direkten Abgabe anzurechnen.

Als Preußen vor nunmehr 15 Jahren auf seine Bodensteuern verzichtete, hat es in unserer Wissenschaft nicht an Meinungen gefehlt, daß jene Probleme für die Gegenwart die gleich geringe Bedeutung wie des Bimetallismus besäßen. Und doch gehören sie heute zu den schwierigsten und ungelösteſten der Finanzwissenschaft. Welche Wege die Finanzpolitik auf diesem Gebiete wandeln wird, ist heute schwer, ja fast unmöglich zu sagen. Wir neigen zu der Meinung, daß sie nicht alle in den Gefilden des gemeinen Wertes endigen werden. Mag man über ihn nach 100 Jahren nicht gerade das Verdikt fällen wie heute über die Tür- und Fenstersteuer, jene Abgabe, die erst durch steuerliche Entlastungskämpfe entartete, wir glauben nicht, daß ihm allein die Zukunft in den deutschen Landen gehören wird.

Die Steuer beträgt bei bebauten Grundstücken:

bei einem Verhältnis des Wertzuwachses zu dem früheren Wert, in Prozenten des letzteren,	Prozente des Wertzuwachses (Normalsätze)
von nicht über 5 %	1/4
„ über 5 %, aber nicht über 10 %	1/2
„ „ 10 %, „ „ „ 20 %	3/4
„ „ 20 %, „ „ „ 40 %	1
„ „ 40 %, „ „ „ 70 %	1 1/4
„ „ 70 %, „ „ „ 100 %	1 1/2
„ „ 100 %	2

Falls das Grundstück innerhalb der letzten drei Jahre bebaut worden ist, so werden die Bebauungskosten für die Errechnung des Verhältnisses zwischen dem Wertzuwachs und dem früheren Wert von dem jetzigen gemeinen Wert des bebauten Grundstücks abgezogen.

Die Steuer beträgt bei unbebauten Grundstücken:

bei einem Verhältnis des Wertzuwachses zu dem früheren Wert, in Prozenten des letzteren,	Prozente des Wertzuwachses (Normalsätze)
von nicht über 10 %	1/2
„ über 10 %, aber nicht über 20 %	1
„ „ 20 %, „ „ „ 40 %	1 1/2
„ „ 40 %, „ „ „ 60 %	2
„ „ 60 %, „ „ „ 80 %	2 1/2
„ „ 80 %, „ „ „ 100 %	3
„ „ 100 %, „ „ „ 130 %	4
„ „ 130 %, „ „ „ 160 %	5
„ „ 160 %, „ „ „ 200 %	6
„ „ 200 %, „ „ „ 250 %	7
„ „ 250 %	8

Preuß. Verw.Bl. XXXI S. 326, 340.

Digitized by Google

III.

Die Gewerbesteuern.

Die alte preußische Gewerbesteuer wies zu große Mängel auf, als daß sie sich zur Überweisung an die Gemeinden in dieser Form geeignet hätte. Für den Staat bedeutete die Novelle von 1891, die einen Mittelweg zwischen Ertrag und Kapital einschlug, eine erhebliche Verbesserung. In einem ausgedehnten Gebiet gleichen sich wirtschaftliche Rückschläge leichter aus als in einem eng begrenzten Bezirk, vor allem, wenn in diesem eine Industrieart vorherrscht. Die Mängel der staatlichen Gewerbesteuer mußten sich am ehesten in solchen Gemeinden zeigen, die mit einem oder wenigen Riesenbetrieben auf Gedeih und Verderb verbunden sind. Wenn sie bisher nur vereinzelt zutage getreten sind, so liegt das daran, daß seit der Überweisung der Ertragssteuern die Volkswirtschaft Preußens ihre glänzendste Blütezeit erlebt hat. Die staatliche Gewerbesteuer setzt gute wirtschaftliche Verhältnisse voraus, da sie das Moment des Nettoertrages zu scharf, ja fast einseitig betont. Sie ist aus diesem Grunde streng genommen keine Objektsteuer. Seit dem Erlaß des K.A.G. haben sich die wirtschaftlichen Grundlagen des Gewerbes vielfach verschoben[1]. Die Riesenbetriebe haben zugenommen. Auf manchem Gebiete, wie auf dem des Bergbaues und der Montanindustrie, ist der Mittelbetrieb so gut wie ausgeschaltet. Während die Gebäudesteuer in den Haushalt der Gemeinde ein Moment der Stetigkeit hineinträgt, krankt die Gewerbesteuer an einer zu großen Beweglichkeit. Solange Handel und Gewerbe blühte, ergab die Abgabe steigende Erträge, wenngleich es von Anbeginn an störend empfunden wurde, daß die Progression bei 20 000 Mk. aufhört. Arbeitet ein Riesenunternehmen mit einem Normalertrage von 600 000 Mk. und einem Steuersatz von 6 000 Mk. ein Jahr mit Verlust, so fällt die Gewerbesteuer auf 300 Mk. In den Industriegemeinden wird der Haushalt einen solchen Rückgang der Gewerbesteuer, mit dem zumeist ein teilweiser der Einkommensteuer verbunden ist, nicht zu verwinden mögen. Die Beibehaltung der Staatsgewerbesteuer widerspricht in solchen Fällen dem Willen des Gesetzgebers, der die Realsteuern zu Trägern des kommunalen Haushaltes gestalten wollte. Ihm haben offenbar solche Fälle vorgeschwebt, als er die Einführung besonderer Gewerbesteuern den Gemeinden gestattete. Diesen Abgaben steht, und daran zweifelt kein Kenner der modernen Großindustrie, in allen Industriegemeinden eine große Zukunft bevor.

[1] Wir verweisen auf die Ergebnisse der Betriebszählungen.

Digitized by Google

Zu ungeahnter Bedeutung werden sie dann gelangen, wenn eine Krise wie die der Gründerjahre über unser Wirtschaftsleben hereinbrechen sollte.

Die besonderen Gewerbesteuern gehen zumeist von der Mindestertragsklausel aus, mögen auch die Maßstäbe zur steuerlichen Erfassung der Betriebe noch so verschieden sein. Die Schwierigkeit ihrer Formulierung wächst mit der Größe des Gemeindebezirkes und der Verschiedenheit der Industrie. Je gleichartiger das Großgewerbe, je leichter das Problem. Überaus verschiedenartig sind die Wege, die die Steuertechnik eingeschlagen hat. Die größeren Städte mit vielseitiger Industrie und großen Fabriken haben sich meist damit geholfen, daß sie den Steuerfuß der Großbetriebe progressiv gestaltet haben. Eine derartige Gewerbesteuer ist im Grunde genommen kaum etwas anderes wie ein Zuschlag zur Einkommensteuer für das Gewerbe. Sie ist streng genommen eine besondere Gemeindeeinkommensteuer. Verbreiteter wie diese das Ertragsmoment am schärfsten betonende Steuerart ist eine andere, die an dem Satze eins vom Hundert des Ertrages festhält, aber sich vor schlechten Jahren durch einen Mindestertrag des Betriebskapitals schützt. Auch sie findet sich häufig in Gemeinden mit verschiedenartigen Industrien.

Manche Industriegemeinden verzichten auf das Ertragsmoment und gehen nur von dem Betriebskapital aus. Diese Form eignet sich besonders für Orte mit Montanindustrie, deren Anlagen bedeutende Kapitalien erfordern.

Die reine Kopfsteuer ist von allen Steuerformen die roheste, vor allem, wenn sie in Sätzen von 30—40 Mk. pro Arbeiter erhoben wird. Sie findet sich nur in solchen Gemeinden, bei denen alle Versuche der steuerlichen Erfassung des Riesenbetriebes fehlgeschlagen sind.

Eine andere seltenere Art der Besteuerung ist die nach Höhe der Löhne. Sie eignet sich nur für Gemeinden, in denen eine Industrieart vorherrscht.

Neben diesen einfachen finden sich zahlreiche, oft mit großem Scharfsinn erdachte andere Systeme, die im Wege der Kombination allen Eventualitäten vorzubeugen suchen[1]. Wir nennen die Besteuerung nach dem

[1] Die eigenartigste Steuerordnung ist die der Stadt Königshütte, deren wichtigste Bestimmungen wir hierunter folgen lassen. Sie richtet sich gegen die Königs- und Laurahütte. Die Steuer ergab 1908 417 %, 1909 500 % des staatlichen Steuerfolls.

§ 1. Von allen im Stadtbezirk befindlichen, nach § 28 des K.A.G. gewerbesteuerpflichtigen gewerblichen Unternehmungen wird eine Gewerbesteuer nach einem für jedes Steuerjahr durch Gemeindebeschluß gemäß §§ 57, 59 des K.A.G. festzustellenden Satze von jedem Tausend des Anlage- und Betriebskapitals erhoben.

Digitized by Google

Ertrage und den Löhnen, nach dem Ertrage, dem Betriebskapital und der Kopfzahl. Die seltsamste von ihnen findet sich in solchen Orten, deren

§ 2. Der im § 1 festgestellte Satz wird nur bei Betrieben mit einem Anlage- und Betriebskapital von 3000 bis 30 000 Mk. erhoben.

Betriebe, deren Anlage- und Betriebskapital weniger als 3000 Mk. beträgt, bleiben von der Gewerbesteuer befreit, wenn bei ihnen ein jährlicher Ertrag von 1500 Mk. nicht erreicht wird.

Bei Betrieben, deren Anlage- und Betriebskapital 30 000 Mk. übersteigt, erhöht sich der Steuersatz um 1/10 des nach § 1 festgesetzten Satzes bei einem Anlage- und Betriebskapital von mehr als 30 000 Mk. bis 75 000 Mk., um 2/10 bei einem Anlage- und Betriebskapital von mehr als 75 000 Mk. bis 150 000 Mk., um 3/10 bei einem Anlage- und Betriebskapital von mehr als 150 000 Mk. bis 500 000 Mk., um 4/10 bei einem Anlage- und Betriebskapital von mehr als 500 000 Mk. bis 1 000 000 Mk., um 5/10 bei einem Anlage- und Betriebskapital von mehr als 1 000 000 Mk. bis 10 000 000 Mk. und um 6/10 bei einem Anlage- und Betriebskapital von mehr als 10 000 000 Mk.

Jedes angefangene Tausend des Kapitals wird für voll gerechnet.

§ 3. Wenn der erzielte Ertrag nachweislich zwei Jahre lang nicht vier vom Hundert des Anlage- oder Betriebskapitals oder zehn vom Hundert des gemeinen Wertes der für den Gewerbebetrieb benutzten Räume erreicht hat, so wird die Gewerbesteuer auf Antrag des Steuerpflichtigen nach dem Ertrag erhoben, und zwar der nach § 1 festgestellte Einheitssatz für jedes Hundert des Ertrages.

Dieser Satz wird erhoben bei einem Ertrage bis zu 4000 Mk. und erhöht sich um 1/10 bei einem Ertrage von mehr als 4000 Mk. bis 10 000 Mk., um 2/10 bei einem Ertrage von mehr als 10 000 Mk. bis 20 000 Mk., um 3/10 bei einem Ertrage von mehr als 20 000 bis 30 000 Mk., um 4/10 bei einem Ertrage von mehr als 30 000 Mk. bis 50 000 Mk., um 5/10 bei einem Ertrage von mehr als 50 000 Mk. bis 100 000 Mk. und um 6/10 bei einem Ertrage von mehr als 100 000 Mk.

Jedes angefangene Hundert des Ertrages wird für voll gerechnet.

Der hiernach zu zahlende Steuerbetrag darf jedoch nicht geringer sein als die Hälfte des sich nach § 2 ergebenden Steuerbetrages.

§ 4. Beträgt das Anlage- und Betriebskapital weniger als 3000 Mk., so wird bei einem jährlichen Ertrage von 1500 Mk. und mehr die Gewerbesteuer nach dem Ertrage berechnet, entsprechend den Bestimmungen des § 3 Abs. 1—3.

§ 5. Bei Betrieben mit mehr als 10 beschäftigten Personen wird außer der Steuer der §§ 2—4 ein Zuschlag erhoben entsprechend der Kopfzahl der beschäftigten Personen, und zwar 5 Mk. für jede Person bei 11 bis 50 beschäftigten Personen, 6 Mk. bei 51 bis 300 beschäftigten Personen, 8 Mk. bei 301 bis 1000 beschäftigten Personen und 10 Mk. bei mehr als 1000 beschäftigten Personen.

Bei Berechnung dieses Zuschlages werden die Personen nicht gezählt, die mit mehr als 2000 Mk. Einkommen zur staatlichen Einkommensteuer veranlagt sind.

Die Zahl wird im Durchschnitt des letzten der Veranlagung vorhergehenden Kalenderjahres berechnet.

Erstreckt sich der steuerpflichtige Gewerbebetrieb über mehrere Gemeinden, so ist der Veranlagung die Kopfzahl der im Gemeindebezirk Königshütte beschäftigten Personen zugrunde gelegt.

Digitized by Google

neubegründete Industrien der Gemeinde alsbald beträchtliche Lasten verursachen, während die Betriebe erst nach Jahren Gewinne versteuern. Diesen Unternehmungen sucht man in der Weise beizukommen, daß man die Schul-, Polizei-, Armen- und Wegelasten auf den Kopf der Bevölkerung berechnet und unter Zugrundelegung der Zahl der Arbeiter und ihrer Angehörigen den Bruttosteuersatz ermittelt. Von ihm wird die von diesen Personen gezahlte Gemeindeeinkommensteuer abgezogen, während der ungedeckte Rest die besondere Gewerbesteuer darstellt. Auf diesem Grundsatz hat Essen seine Steuer aufgebaut[1]. Man wird diese Abgabe als einen nach innen gekehrten Zuschußanspruch nach § 53 K.A.G. betrachten können. Daß die besonderen Gewerbesteuern unter Umständen eine bedeutende Höhe erreichen, zeigt ihr Verhältnis zu dem staatlichen Prinzipalsatz. Zabrze erhebt 621 %, Langendreer sogar 725 %. Ihre Einführung ist in den Industriegemeinden mit großen Schwierigkeiten verbunden, da in ihren Stadtparlamenten die Industrie zumeist die Mehrheit hat. Der Regierung steht ein Zwang zur Einführung dieser Steuer nicht zu. Im westfälischen Bezirk hat die Großindustrie auf diesem Gebiete ein großes Entgegenkommen bewiesen. Aus diesem Grunde war es recht bedauerlich, daß der Entwurf des preußischen Gesellschaftssteuergesetzes, den die Regierung im Jahre 1908 dem Landtage vorlegte, die staatliche Besteuerung der Aktiengesellschaften in einer Höhe vorsah, die den Industriegemeinden nachgerade verhängnisvoll werden mußte. Der Staat entzog den Aktiengesellschaften ihr bisheriges steuerliches Existenzminimum. Dies war um so bedenklicher, als Gemeinden mit wenig ertragreichen Aktiengesellschaften zumeist hohe Umlagen erheben müssen. Wo

[1] § 2. Die Pflichtigen, die mehr als 100 Arbeiter beschäftigen, werden zu der besonderen Gewerbesteuer in der Weise herangezogen, daß von ihnen erhoben richtet wird

a) ein Betrag, der gleichkommt . . . % des Ertrages des Gewerbebetriebes;

b) für jede in ihrem Betriebe beschäftigte Person der in § 1 bezeichneten Art ein von den Gemeindebehörden jeweils für die Dauer von . . . Jahren festzusetzender Prozentsatz des nach § 3 berechneten Einheitssatzes, höchstens jedoch . . . % des letzteren.

§ 3. Die Berechnung des Einheitssatzes (§ 2 lit. b) geschieht in folgender Weise: Es wird festgestellt, wieviel im letzten Rechnungsjahr (im Durchschnitt der letzten . . . Rechnungsjahre) an Schul-, Armen-, Wege- und Polizeilasten auf den Kopf der Bevölkerung entfällt und wieviel hiervon danach auf sämtliche, unter § 1 fallende Arbeiter und Angestellte und deren Haushaltungsangehörige kommt. Von dieser Summe wird die von diesen Personen gezahlte Gemeindeeinkommensteuer in Abzug gebracht. Der Rest, geteilt durch die Anzahl der nach § 1 in Rechnung zu stellenden Arbeiter und Angestellten ergibt unter Abrundung nach oben auf Beträge eines Vielfachen von 0,5 Mk. den Einheitssatz für den Arbeiter bzw. Angestellten.

Digitized by Google

Recht wurde damals von den westfälischen Industriestädten auf die Folgen hingewiesen, die das Gesetz für den Fortbestand ihrer besonderen Gewerbesteuern haben werde [1].

Von allen Systemen ist eines seltsamer Weise fast gar nicht angewendet worden, die Bemessung der Steuer nach 3- oder mehrjährigem Durchschnitt. Gerade für Industriegemeinden wäre diese Art geeignet, da sie zu einer größeren Stetigkeit des Haushaltes führt. Eine derartige Abgabe nähert sich den Vereinbarungen, die Gemeinden mit Fabrikbetrieben und Bergwerken gemäß § 43 K.A.G. schließen dürfen. Dem Ausbau der Gewerbesteuer bereiten die Bestimmungen des § 54 K.A.G. die meisten Hindernisse. Gerade sie wirken der Tendenz des Gesetzes entgegen, durch das sich wie ein roter Faden das Streben nach einer Schonung der Einkommensteuer hindurchzieht. Die Überschwemmung der Einkommensteuer mit Zuschlägen, die heute und zwar erst 15 Jahre nach dem Inkrafttreten des Gesetzes einen nachgerade beängstigenden Umfang erreicht hat, ist zum Teil auf die unselige Verquickung der besonderen Boden- und Gewerbesteuern mit den staatlich veranlagten Prozentsätzen zurückzuführen. Was Scholz hierüber gesagt hat, ist leider nur zu richtig [2].

Eine Änderung hätte in der Weise zu erfolgen, daß gesetzliche Normen darüber zu erlassen wären, welche Ausgaben von der Einkommensteuer und von den Realsteuern ganz oder teilweise zu decken sind.

Während die Einführung allgemeiner Gewerbesteuern den Gemeinden nur geringe Schwierigkeiten bietet, ist die Einführung von Spezialgewerbesteuern durch die Gesetzgebung zu sehr eingeengt. Die Filialsteuer ist bei der heutigen Rechtslage nicht gestattet, obwohl gewichtige Gründe für ihre Erhebung bestehen. Während der angesessene Gewerbetreibende sein Einkommen am Betriebsorte verzehrt und sich vielfach durch

[1] 1907 erhoben in Prozenten der Staatsgewerbesteuer Duisburg 292, Gelsenkirchen bis 300, Recklinghausen 552.

[2] Bd. 126 S. 311. § 54 lautet: Die vom Staate veranlagten Realsteuern sind in der Regel mindestens zu den gleichen und höchstens zu einem um die Hälfte höheren Prozentsatze zur Kommunalsteuer heranzuziehen, als Zuschläge zur Staatseinkommensteuer erhoben werden. Solange die Realsteuern 100 % nicht übersteigen, ist die Freilassung der Einkommensteuer oder eine Heranziehung derselben mit einem geringeren als dem im ersten Absatze bezeichneten Prozentsatze zulässig. Werden mehr als 150 % der staatlich veranlagten Realsteuern erhoben und ist die Staatseinkommensteuer mit 150 % belastet, so können von dem Mehrbetrage für jedes Prozent der staatlich veranlagten Realsteuern 2 % der Staatseinkommensteuer erhoben werden. Mehr als 200 % der Realsteuern dürfen in der Regel nicht erhoben werden.

Digitized by Google

Betätigung im öffentlichen Leben dem Gemeinwohl nützlich erweist, liegen die Dinge ungleich anders bei der Zweigniederlassung. In manchen Branchen, namentlich bei dem Tee-, Kaffee- und Schuhhandel hat sich der Filialbetrieb zu einem schweren Wettbewerb für das heimische Gewerbe entwickelt. Manche Firmen verfügen über Hunderte von Filialen. Die Gemeindeeinkommensteuer vermag diese Betriebe nur unvollkommen zu erfassen, da bei den Filialen der degressive Steuertarif der Staatseinkommensteuer angewendet werden muß, während die Inhaber der Betriebe vom Staate zumeist zum höchsten Progressionssatz (4 %) veranlagt sind. Die Steuersätze der Zweiggeschäfte müssen nach dem Tarife bemessen werden, der auf das Existenzminimum der Einzelperson zugeschnitten ist. Es genießt sonach ein jedes von ihnen die Vorteile des steuerlichen Existenzminimus des einzelnen Individuums, eine völlige Karikatur des Grundsatzes der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit. Versteuert der Inhaber der Firma ein Einkommen von 100 000 Mk., so beträgt der Staatssteuersatz 4000 Mk., bei 200 % Zuschlag 8000 Mk. Besitzt derselbe Steuerpflichtige eine Anzahl Filialen, so tritt eine erhebliche Ermäßigung ein. Hat die Filiale einen Überschuß von 1500 Mk., so beträgt der Steuersatz 16 Mk., bei 200 % 32 Mk. Würde der der Leistungsfähigkeit des Steuerzahlers entsprechende Tarif zugrunde gelegt, (4 %), so betrüge die Gemeindeeinkommensteuer 60 Mk., bei 200 % Zuschlägen 120 Mk. Diese Zahlen beweisen besser als alle Theorien, daß in der Filialbesteuerung ein berechtigter Kern liegt. Bei einer Novelle zum Einkommensteuergesetz wird der Grundsatz festzulegen sein, daß der Einkommensteuersatz, nicht das Einkommen zerlegt wird.

Während die Gesetzgebung der steuerlichen Erfassung des Gewerbes einen weiten Spielraum läßt, zieht sie dem Begriff des Gewerbes und dem Umfang der steuerpflichtigen Betriebe enge Schranken. Nur die der Staatsgewerbesteuer unterliegenden Betriebe dürfen herangezogen werden. Nach ihrer Judikatur wird der Begriff des Gewerbes und der Betriebsstätte definiert. Nur solche Betriebe, deren Ertrag 1500 Mk. oder deren Kapital 3000 Mk. erreicht, können herangezogen werden. Durch die Festlegung des Mindestertrages wird sonach eine von den Bodensteuern wesentlich abweichende Abgabe geschaffen. Beide Arten von Realsteuern sind sonach inkommensurabel. Ihre Verquickung ist ein Unding. Aus diesem Grunde ist die Festlegung gleichmäßiger Zuschläge bedenklich. Die heutige Gesetzgebung ist lediglich auf Mittel- und Großstädte zugeschnitten, während sie das platte Land und die Kleinstädte vernachlässigt. Die Frage bedürfte der Prüfung, ob nicht bei ihnen ein Hinuntergehen unter den Mindestertrag geboten wäre. In kleinen Verhältnissen bildet das Gewerbe nur selten die

Digitized by Google

Haupterwerbsquelle. Zumeist betreibt der Handwerker noch Landwirtschaft [1]. Vielfach besitzt er Nebeneinkommen aus persönlicher Tätigkeit.

Die Freilassung der Gewerbe unter 1500 Mk. mag für den Staat nicht unzweckmäßig sein. In engen Verhältnissen schießt sie über das Ziel hinaus. Gibt man den Gemeinden das Recht, die Einkommen unter 900 Mk. zu Beiträgen für Gemeindezwecke heranzuziehen, so wird man es ihnen auch bei der Gewerbesteuer nicht verbieten können, erst recht nicht, wenn man die kleinsten Grund- und Mieterträge als geeignetes Realsteuerobjekt betrachtet.

Ein weiterer Mangel des heutigen Rechts besteht darin, daß es der Staatsbahn Steuerfreiheit verleiht, während es der Kleinbahn dieses Privileg vorenthält. Auch die Befreiung der Munizipalbetriebe, insbesondere der Spar- und Kreditkassen, der Schlacht- und Viehhöfe, der Markthallen und Leihämter geht zu weit. Erzielen diese Anlagen einen Gewinn, so muß er der Steuerpflicht unterworfen werden. Bei den heutigen Verhältnissen ist für alle diese Betriebe die Absicht des Gewinnes mitbestimmend, mögen mit ihnen auch soziale Zwecke verknüpft sein. Am wenigsten sind die Voraussetzungen der Steuerfreiheit bei der Sparkasse gegeben, die sich im Wechsel der Zeiten zu dem gewinnbringendsten Betriebe gestaltet hat. Ihre Besteuerung würde auch zur Verminderung der Mißstimmung beitragen, die vielfach zwischen Kreis und Kreisstadt besteht. Zu gleichen Bedenken gibt die Steuerfreiheit der Konsumanstalten Anlaß, die in allen Fällen den Kleinhandel schädigen und das Erstehen eines unabhängigen Bürgertums in den Industriegemeinden erschweren [2].

In den Industriebezirken hat die heutige Judikatur über den Begriff der Betriebsstätte zu lebhaften Klagen Anlaß gegeben. Da das Oberverwaltungsgericht nicht geneigt ist, seinen Standpunkt zu verlassen, so bleibt nur die Änderung im Wege der Gesetzgebung. Unter dem Schutz der heutigen Rechtsprechung haben sich in Oberschlesien Zustände entwickelt, die aus Gründen des öffentlichen Wohles der baldigen Abhilfe bedürfen. Vor allem richtet sich die Mißstimmung gegen die Definition des Begriffes der bergbaulichen Betriebsstätte. Das Oberverwaltungsgericht will seinen Standpunkt nicht verlassen, daß bei Bergwerken nur die oberirdischen Anlagen und nur die, die Erze und Kohle fördern, als Betriebsstätte zu gelten haben. Eine Gemeinde, deren Gebiet die wertvollsten Bodenschätze birgt

[1] Man denke nur an die zahlreichen Ackerbaustädte des Ostens, vor allem die der Provinz Posen.

[2] In Laurahütte, 17 000 Einwohner, befindet sich ein derartiger Riesenbetrieb. Man berechnet den der Gemeinde durch seine Steuerfreiheit erwachsenden Ausfall auf jährlich 12 000 Mk.

Digitized by Google

und deren Entwicklung durch die Unterbauung dieses Geländes erschwert[1], oft gar unmöglich gemacht wird, hat kein Besteuerungsrecht, wenn nicht in ihrem Bezirk Förderschächte vorhanden sind.

Im oberschlesischen Industriebezirke schieben sich zwischen die Gemeinden allenthalben Gutsbezirke ein[2].

Wer der glückliche Besitzer eines solchen Kommunalverbandes ist, sucht die Förderung so zu legen, daß sie im Gutsbezirke stattfindet. Auf diese Weise verliert die Gemeinde ihr Steuerrecht, während der Gutsbezirk mit seinen meist hohen gewerblichen Einkünften nur geringe Lasten zu tragen hat. Die Folge dieser steuerlichen Entlastungskämpfe sind die hohen Zuschläge in den Landgemeinden, die durch die Aufhebung der Gutsbezirke auf ein erträgliches Maß herabgesetzt werden könnten. Unter diesem Zustande leiden nicht nur die Gemeinden sondern auch die Großbetriebe, die in ihnen ihre Produktion vollziehen müssen. Der § 53 K.A.G.[3] hat sich hier als unzulänglich erwiesen. Auch die Eingemeindung wird die zahlreichen Mißstände nicht gänzlich abzustellen vermögen. Aus diesem Grunde verdient die Erweiterung des Steuerrechtes der Wohnsitzgemeinde gegenüber dem Betriebsorte eine höhere Beachtung.

Ein weiterer Mißstand besteht darin, daß das heutige Recht es nicht gestattet, die Einkünfte aus Bergbau zu versteuern, die den Berechtigten durch die Herausgabe von Mineralien seitens des Bergbautreibenden gemäß § 55 des Berggesetzes zustehen[4].

---

[1] Die unterbauten oder zu unterbauenden Teile der Gemarkung kommen wegen der Bergsperre für die Besiedlung nicht mehr in Betracht.

[2] Im Kreise Beuthen 13 Gutsbezirke bei 19 Gemeinden, im Kreise Kattowitz 19 Gutsbezirke bei 24 Gemeinden, im Kreise Zabrze 9 bei 14 Gemeinden.

[3] Zuschüsse zu Schul-, Polizei- und Armenlasten.

[4] § 55 lautet: Auf Mineralien, welche mit dem in der Verleihungsurkunde benannten Mineral innerhalb der Grenzen des Feldes in einem solchen Zusammenhange vorkommen, daß dieselben nach Entscheidung des Oberbergamtes aus bergtechnischen oder bergpolizeilichen Gründen gemeinschaftlich gewonnen werden müssen, hat der Bergwerkseigentümer in seinem Felde von jedem Dritten ein Vorrecht zu muten.

§ 56: Steht das Recht zur Gewinnung verschiedener Mineralien innerhalb derselben Feldesgrenzen verschiedenen Bergwerkseigentümern zu, so hat jeder Teil das Recht, bei seiner planmäßigen Gewinnung seines Minerals auch dasjenige des anderen Teiles insoweit mitzugewinnen, als diese Mineralien nach der Entscheidung des Oberbergamtes aus den im § 55 angegebenen Gründen nicht getrennt gewonnen werden können. Die mitgewonnenen, dem anderen Teile zustehenden Mineralien müssen jedoch dem letzteren auf sein Verlangen gegen Erstattung der Gewinnungs- und Förderungskosten herausgegeben werden.

Digitized by Google

Heute sind derartige, mitunter erhebliche Gewinne weder Einkommen aus Grundvermögen, noch aus Gewerbe[1].

Von manchen Seiten wird die Kapitalrentensteuer als vierte Realsteuer gefordert[2].

Diese Vorschläge sind verwandt mit denen, die auf die Gewährung von Zuschlägen zur Vermögenssteuer hinausgehen.

Für eine Dividendensteuer zu Gunsten der Betriebsgemeinden wird neuerdings in Westfalen Stimmung gemacht. Wir vermögen uns für diese Abgabe nicht zu begeistern. Soll den Kapitalisten das Recht gegeben werden, die Rückzahlung des an die Industriegemeinde gezahlten Betrages bei der Wohngemeinde zu beantragen, so stößt ihre Durchführung auf erhebliche technische Schwierigkeiten. Überdies erweist sich der Versuch gerade dort als fehlgeschlagen, wo eine Industrie keine oder nur geringe Dividenden zahlt. Der von den Freunden der Abgaben beabsichtigte Zweck wird ungleich wirksamer und einfacher durch besondere Gewerbesteuern erreicht.

Eine andere Richtung erstrebt die Erhebung von Gemeindeeinkommensteuern von dem Einkommen des Kapitalisten aus Hypotheken in der Verpfändungsgemeinde. Diese Forderung, in der an sich ein berechtigter Kern steckt, ist steuertechnisch unerfüllbar. Sie ist nur vertretbar in Staaten, die sich im Zeitalter der Geldwirtschaft befinden, wo der Kapitalist und Hypothekengläubiger identisch sind.

In Preußen, dessen Hypothekenbedarf heute vorwiegend von den Sparkassen und Pfandbriefbanken gedeckt wird, ist dieser Weg ungangbar. Die Erweiterung der Realsteuern durch eine Kapitalrentensteuer entbehrt der inneren Berechtigung. Im Rahmen unseres heutigen Steuersystems kann eine Kapitalrentensteuer, die den Realsteuern des Bodens und des Gewerbes zugewiesenen Funktionen nicht erfüllen. Und selbst, wenn dies möglich wäre, müßte die Überweisung dieser Steuerquelle aus Gründen der Gerechtigkeit bekämpft werden. Solange unser Gemeindefinanzwesen an den Folgen kapitalistischer Freizügigkeit leidet, die sich in den Kämpfen zwischen Vorzugsstadt und Industriestadt wiederspiegeln, solange es der Gesetzgebung nicht gelungen ist, jene steuerlichen Ungeheuerlichkeiten zu beseitigen, die sich

[1] Der Ertrag des Bleierzbergwerkes König Friedrich bei Tarnowitz beträgt nach dem Haushaltsplan Preußens 1 000 000 Mk. Die beteiligten Gemeinden verlieren bei der heutigen Rechtsprechung jährlich 100 000 Mk. an Steuern. Bei dieser Lage wird ihnen nichts anderes übrig bleiben, als sich nach dem Beispiel Spandaus und Siegburgs an die Regierung mit der Bitte um Zuwendung eines Betriebszuschusses zu wenden.

[2] Scholz im Bd. 126 S. 313 ff. und andere.

Digitized by Google

in den Namen Grunewald und Köpenick, Hagen und Wiesbaden verkörpern, sind solche Steuern undiskutabel. Ihre Einführung würde nur zu einer Verschärfung dieser Gegensätze, zu einer Flucht der Reichen aus den Industriestädten führen. Sie würde die Entwicklung gerade der Gemeinden schwächen, an deren Erstarkung zu neuen Kulturträgern das Vaterland das größte Interesse hat.

Besondere Realsteuern in preußischen Städten und in Landgemeinden über 10 000 Einwohner 1905.

	Städte	Landgemeinden über 10 000	Zusammen	Besondere		Davon in Landgemeinden	
				Grundsteuern	Gewerbesteuern	Grundsteuern	Gewerbesteuern
Ostpreußen . .	67	—	67	4	—	—	—
Westpreußen .	57	2	59	—	1	—	—
Berlin . . .	1	—	1	1	—	—	—
Brandenburg.	140	17[1]	157	27	1	17	—
Pommern . .	73	—	73	3	—	—	—
Posen	131	—	131	2	1	—	—
Schlesien . .	150	19[2]	169	9	5	3	1
Sachsen . . .	142	2	144	4	6	—	—
Schleswig . .	56	—	56	6	3	—	—
Hannover . .	113	1	114	5	4	1	—
Westfalen . .	107	20[3]	127	12	24	2	14
Hessen-Nassau	104	1	105	8	—	—	—
Rheinprovinz.	136	27[4]	163	39	29	4	14
Hohenzollern .	2	—	2	—	—	—	—
Staat	1279	89	1368	120	74	27	29

IV.

Interkommunale Abgabenprobleme.

Der Gesetzentwurf, den die Regierung im November 1892 dem Landtage vorlegte, ging von der Anschauung aus, daß die Steuerpflicht nur durch Grundbesitz oder Gewerbe in der Belegenheitsgemeinde, im übrigen nur in der Wohnsitz- oder Aufenthaltsgemeinde begründet werden könne. Bei dieser Sachlage konnte er keine Bestimmung enthalten, die sich heute als § 53 des Gesetzes findet, die Zahlung von Betriebszuschüssen an die Wohngemeinde.

[1] Meist Berliner Vororte.
[2] „ oberschlesischer Industriebezirk.
[3] „ westfälischer „
[4] „ rheinischer „ und Saarbezirke.

Digitized by Google

Entgelte, die eine Betriebsgemeinde nach heutigem Rechte unter gewissen Voraussetzungen an eine Wohngemeinde zu zahlen hat, lassen sich finanzwissenschaftlich weder als Steuer noch als Gebühr oder Beitrag definieren. Sie sind eine interkommunale Dotation, nahe verwandt mit den staatlichen an höhere und niedere Kommunalverbände, noch näher vielleicht mit den Ergänzungszuschüssen, die heute die Ortsarmenverbände vom Landarmenverband und die Schulverbände vom Staate im Falle des Unvermögens erhalten. In letzter Linie stellen sie sich als ein Ausfluß der Äquivalenztheorie dar. Es verstoße gegen die Grundsätze der Gerechtigkeit, so sagen ihre Verfechter, wenn eine Gemeinde einen leistungsfähigen Steuerzahler zu hohen Abgaben heranziehe, ohne daß ihr durch ihn nennenswerte Kosten erwüchsen. Eine Nachbargemeinde werde hingegen genötigt, seine Arbeiter nach dem Grundsatze der Leistungsfähigkeit heranzuziehen, der in diesem Falle zumeist versage, da die Einwohner leistungsschwach seien, während die Gemeinden für sie Lasten trage, die in keinem Verhältnis zu den steuerlichen Vorteilen ständen.

Im steuerrechtlichen Sinne gehört der § 53 zweifellos nicht in K.A.G. Seine Ideen finden sich vor dem Jahre 1893 nicht in der finanzwissenschaftlichen Literatur. Den Anstoß gaben Petitionen an die Kommission des Abgeordnetenhauses, die die Mißstände hervorhoben, die ein zu starres Festhalten an der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit und an dem Aufenthaltsprinzip mit sich bringen könne.

Das Gesetz legte in seiner ursprünglichen Fassung den Schwerpunkt auf die Überbürdung der Betriebsgemeinde. Es schloß ihr Forderungsrecht aus, wenn ihr ein und noch so geringes Besteuerungsrecht zustand. Es knüpfte die Forderung an das Vorhandensein von Berg-, Hütten- und Salzwerken, Fabriken oder Eisenbahnen. Nur Schul- und Armenlasten waren klagbar. In keinem Falle durften die Zuschüsse 50 % der von dem Betriebe zu erhebenden direkten Gemeindesteuern übersteigen. Lag dieser in einem Gutsbezirke, so war die Forderung gegen den Gewerbetreibenden zu richten. Sie durfte dann über den vollen Satz der staatlich veranlagten Gewerbesteuer nicht hinausgehen.

Die Meinungen sind ungeteilt, daß sich das Gesetz in dieser Form nicht bewährt hat. Es hat zu endlosen jahrelangen Prozessen geführt, von denen die Berlins mit seinen Vororten am bekanntesten sind. In seiner ursprünglichen Fassung hat er nur geringe praktische Bedeutung erlangt.

Die Anregung zu seiner Änderung ging wiederum vom Abgeordnetenhaus aus. Die Vorberatungen über das Schulunterhaltungsgesetz streiften die Frage von neuem, ob nicht eine gerechtere Verteilung der Schullast im

Digitized by Google

Wege interkommunaler Ergänzungszuschüsse zu erzielen sei. Man zog es vor, dieses Problem gesondert vom Schulgesetz zu behandeln. Dies war der einzig richtige Weg, nachdem man einmal die Materie mit dem K.A.G. verquickt hatte. Im Abgeordnetenhaus stieß ein Antrag Zedlitz auf Änderung des Gesetzes in mehreren Punkten auf heftigen Widerstand. Vor allem wurde die Ausdehnung der Zuschußpflicht auf sämtliche Mehrausgaben als zuweitgehend bekämpft. Gleichwohl kam es nach langen Verhandlungen zu einer Änderung des Gesetzes, das am 24. Juli 1906 erlassen, am 1. April 1907 in Kraft trat[1]. Wir bringen hierunter das Gesetz in seiner früheren und jetzigen Fassung zum Abdruck:

Verpflichtung der Betriebsgemeinden zur Leistung von Zuschüssen.
(Die in Fettschrift gedruckten Teile sind neu eingefügt, die in lateinischer Schrift aufgehoben worden.)

§ 53.

Wenn **in** einer Gemeinde (welcher ein Besteuerungsrecht nach § 35 nicht zusteht) durch (den) **Personen, die** in einer anderen Gemeinde (stattfindenden Betrieb) **im Betriebe** von Berg-, Hütten- oder Salzwerken, **Steinbrüchen, Ziegeleien**, Fabriken oder Eisenbahnen **beschäftigt werden und dieser Beschäftigung wegen in der ersteren zugezogen oder verblieben sind**, nachweisbar Mehrausgaben für Zwecke des öffentlichen Volksschulwesens oder der öffentlichen Armenpflege **oder für polizeiliche Zwecke** erwachsen, welche im Verhältnisse zu den ohne diese (Betriebe) **Personen** für die erwähnten Zwecke notwendigen Gemeindeausgaben einen erheblichen Umfang erreichen und eine (Überbürdung) **unbillige Mehrbelastung** der Steuerpflichtigen herbei(zu)führen (geeignet sind), so ist eine solche Gemeinde berechtigt, von der Betriebsgemeinde einen angemessenen Zuschuß zu verlangen. Bei (der) Bemessung desselben sind neben der Höhe der Mehrausgaben auch die nachweisbar der Gemeinde erwachsenden Vorteile, **soweit sie in der Steuerkraft zum Ausdruck kommen**, zu berücksichtigen. Die Zuschüsse der Betriebsgemeinde dürfen in keinem Falle mehr als die Hälfte der gesamten in der Betriebsgemeinde von den betreffenden Betrieben zu erhebenden direkten Gemeindesteuern betragen.

Liegt der Betrieb in einem Gutsbezirke, so richtet sich der Anspruch gegen den Gewerbetreibenden. (Der Zuschuß darf in diesem Falle den vollen Satz der staatlich veranlagten Gewerbesteuer). **Die Zuschüsse dürfen alsdann die Hälfte der der Kreisbesteuerung dieses Betriebes zugrunde liegenden Einkommensteuer und Realsteuern und, wenn der Betrieb nicht gewerbesteuerpflichtig ist, $^3/_4$ der seiner Kreisbesteuerung zugrunde liegenden Einkommensteuer** nicht übersteigen.

[1] Über seine geschichtliche Entwicklung s. Tzschoppe, Preußisches Verwaltungsblatt XXX S. 17 und 53.

Digitized by Google

Die Bestimmungen des ersten und zweiten Absatzes finden auf den Anspruch eines Gutsbezirks auf Zuschuß gleichmäßige Anwendung.

Wenn von mehreren Gemeinden oder Gutsbezirken Ansprüche auf Zuschüsse erhoben werden, welche zusammengerechnet die in den Abs. 1 und 2 vorgesehenen Höchstgrenzen übersteigen, so findet eine verhältnismäßige Kürzung der einzelnen Ansprüche bis zu der zulässigen Höchstgrenze statt.

Über (den Anspruch) **streitige Ansprüche aus Abs. 1—3 sowie über Streitigkeiten, die sich aus der Anwendung des Abs. 4 ergeben,** beschließt (in den Fällen, in welchen keine Einigung der Beteiligten erfolgt,) der Kreisausschuß, (soweit) **und sofern** die Stadt Berlin oder **eine** andere Stadtgemeinde(n) beteiligt (sind) **ist,** der Bezirksausschuß. Gegen den Beschluß findet innerhalb zwei Wochen der Antrag auf mündliche Verhandlung im Verwaltungsstreitverfahren statt. **Der Anspruch erlischt, wenn er nicht vor Ablauf des Rechnungsjahres, für welches er erhoben wird, durch schriftlichen Antrag bei der Betriebsgemeinde geltend gemacht wird und wenn der hiernach rechtzeitig angebrachte Anspruch nicht innerhalb eines Zeitraums von drei Monaten seit Zustellung des ablehnenden schriftlichen Bescheids der in Anspruch genommenen Betriebsgemeinde durch Stellung des Antrags beim Kreisausschuß beziehungsweise Bezirksausschuß aufrecht erhalten wird.**

Zutreffendenfalls kommen die Bestimmungen des § 58 des Gesetzes über die allgemeine Landesverwaltung vom 30. Juli 1883 (G.S. S. 195) dahin zur Anwendung, daß auch in den Fällen, in welchen die Stadt Berlin beteiligt ist, der Minister des Innern den Bezirksausschuß bestimmt, welcher zu beschließen hat.

Vorstehende Bestimmungen finden auf die bei den Beschlußbehörden anhängigen Angelegenheiten keine Anwendung.

Das Gesetz weist in seiner heutigen Fassung wesentliche Änderungen auf.

1. Das Vorhandensein eines Besteuerungsrechtes schließt den Anspruch nicht aus.
2. Zu den Betrieben sind Steinbrüche und Ziegeleien hinzugetreten.
3. Auch die Polizeilasten sind einklagbar.
4. Schon die unbillige Mehrbelastung, nicht mehr die Überbürdung begründet die Zuschußpflicht. Die Vorteile sind auf die in der Steuerkraft zum Ausdruck kommenden beschränkt.
5. Bei den Gutsbezirken ist der Maximalbetrag der vollen Gewerbesteuer durch die Hälfte des Kreissteuersolls ersetzt worden. Beim Zusammentreffen mehrerer, den Höchstbetrag übersteigender Ansprüche ermäßigen sich diese entsprechend.
6. Der Anspruch ist vor Ablauf des Steuerjahres geltend zu machen.

Digitized by Google

Die Novelle rief alsbald eine Sturmflut von Prozessen hervor, vor allem in solchen Industriegegenden, deren Gemeinden über ein verhältnismäßig kleines Areal verfügen. In drei Gebieten entbrannten die Kämpfe mit besonderer Heftigkeit, im rheinisch-westfälischen Industriebezirk, im Berliner Bevölkerungszentrum und im oberschlesischen Kohlenrevier.

Zur Klärung der ungemeinen Schwierigkeiten, die sich bei der Auslegung des Gesetzes ergeben, hat das Oberverwaltungsgericht in dankenswerter Weise beigetragen. Die Entscheidung vom 16. Februar 1906 spricht sich dahin aus, daß in Industriegebieten mit wesentlich gleichartigen Betrieben unbedenklich angenommen werden könne, daß der Arbeiter, falls er in der Wohngemeinde keine Beschäftigung erhalte, diese in dem von seinem Wohnplatz aus erreichbaren Betrieben der Nachbargemeinde finden werde. Damit hat das Gericht einen von den beklagten Betriebsgemeinden oft bis zur Schikane gebrauchten Einwand ein Ende bereitet, die den Nachweis verlangten, daß die Arbeiter der Beschäftigung wegen zugezogen oder verblieben seien. Die Entscheidung vom 8. Oktober 1908 legt den Grundsatz fest, daß Grundbesitz und Hausbesitz ein Zuschußrecht nur dann ausschließe, wenn der Gewinn aus dem Immobil den Hauptbestandteil des Einkommens bilde.

Wenn der Gesetzgeber geglaubt hat, nunmehr einen befriedigenden Zustand geschaffen zu haben, so gehen die Meinungen weit auseinander.

Daß die Betriebsgemeinden das Gesetz bekämpfen, darf als selbstverständlich vorausgesetzt werden. Die Großstädte sind der Ansicht, daß es einseitig die Interessen der Vorortgemeinden fördere[1]. Diese Auffassung kam auch im Herrenhause zum Ausdruck. Auch wir sind der Ansicht, daß die heutige Fassung des Gesetzes den Großstädten das Vorgehen unter Umständen erschweren kann[2]. Immerhin können diese Schwierigkeiten erheblich gemildert werden, wenn die Großstädte ihre Ansprüche den Vororten gegenüber in geeigneter Weise geltend machen. Nicht die einzelne Betriebsgemeinde, sondern deren Gesamtheit steht der Großstadt gegenüber. Bei der Gesamtheit, nicht bei dem einzelnen ist die Frage der unbilligen Mehrbelastung zu entscheiden. Hierbei sind Vorteils- und Nachteilsgemeinden scharf auseinander zu halten, da eine Großstadt ihrerseits zur Zahlung an Gemeinden verpflichtet werden kann, die durch ihre Betriebe geschädigt werden. Wir vermögen die Ansicht nicht zu vertreten, daß sich „das Ganze als ein höchst einseitiger Gesetzgebungsakt zu gunsten der Landgemeinden

[1] S. Landsberg in Bd. 127, II, S. 27.
[2] Unseres Erachtens in dem Falle Krefeld-Uerdingen.

Digitized by Google

darstellt“ [1]. Wie sehr unter Umständen die Landgemeinde durch die Großstadt geschädigt wird, möge folgendes dem Leben entnommene Beispiel zeigen:

Ein großer Teil der Arbeiter einer Stadt ist in einem auswärtigen Fabrikbetriebe beschäftigt. Die Stadtgemeinde erhebt gegen den Vorort Ansprüche. Als dieser Gegenforderungen aufstellt, entgegnet die Stadt, der größte Teil von ihnen sei inkompensabel. Es sei zwar richtig, daß der Vorort eine gleich große Kinderzahl geltend mache. Ihre Väter seien aber nicht in Fabriken sondern in Handelsgeschäften und Handwerksbetrieben der Stadt tätig. Dies legt die Frage nahe, ob die Beschränkung des § 53 auf die Großbetriebe der Rohproduktion, der Veredelung und des Transportes haltbar ist, ob es nicht billig erscheint, alle Gegenrechnungen dann zu gestatten, sobald Forderungen erhoben werden. Dem Kläger müßte das gleiche Recht zugestanden werden, sobald der Beklagte aufrechnet.

Zu den umstrittensten Fragen gehört der Umfang der klagbaren Mehrausgaben. Als solche können zweifellos nur die wirklich entstandenen angesehen werden. Zu den Ausgaben können nicht die Mieten gerechnet werden, die in den Städten des Ostens die Polizei- und Schulkassen an die Kämmereikasse selbst dann zu entrichten pflegen, wenn die Bauwerke schuldenfrei sind. Auch im Abgeordnetenhause hat die Ausdehnung der Klagbarkeit auf alle Mehrlasten einen lebhaften Streit entfacht. Das heutige Verfahren krankt an dem Übelstande, daß es die Einklagung mancher Ausgaben unmöglich macht. Die Provinzialabgaben in den Stadtkreisen, die Kreisabgaben in den Landkreisen haben ohne weiteres auszuscheiden, da sie nach dem Verhältnis der Steuerkraft aufgebracht werden. Zu praktischer Bedeutung sind heute nur die Schullasten gediehen, während die Polizei- und Armenkosten bei den Prozessen zurücktreten. Bei den Armenlasten wird es unbillig empfunden, daß nur die im Einzelfalle erwachsenen Spezialkosten nicht auch ein ratierlicher Anteil an den meist recht hohen Generalkosten [2] gefordert werden darf. Zu großen Bedenken gibt die Beschränkung der Vorteile der Wohngemeinde auf die in der Steuerkraft zum Ausdruck kommenden Anlaß. Die Großstädte haben von den Vororten heute mancherlei Nutzen. Sie liefern ihnen vielfach Gas, Wasser und Strom. Ihre Straßenbahnen durchziehen ihr Gebiet. Märkte und Schlachthöfe verdanken ihnen einen Teil der Einnahmen. Besonders groß sind die Vorteile, die das stehende Gewerbe der Stadt von den Vororten genießt.

---

[1] Landsberg a. a. O.

[2] Verwaltung, Ärzte, Krankenhäuser.

Digitized by Google

Der Anspruch auf Zuschuß steht nur der Einzelgemeinde zu. Hieraus ergeben sich für den industriellen Westen mitunter Schwierigkeiten, da sich in Westfalen das Amt und im Rheinland die Bürgermeisterei zwischen Kreis und Gemeinde als Zwischenverband einschiebt. Dieser ist stets Träger der Polizeilast vielfach auch des Armenwesens. In dicht besiedelten Industriegebieten muß die Zahl der Ansprüche mit der Kleinheit der Gemeindebezirke zunehmen[1]. In Oberschlesien sind die heftigsten Kämpfe zwischen den Gemeinden und den industriellen Gutsbezirken entbrannt, in die bei der geringen Neigung der Regierung zur Beseitigung dieser Gebilde die Großindustrie mehr und mehr ihre Hütten und Förderstühle zu verlegen pflegt.

Die Erfahrung hat gelehrt, daß diesen Betrieben auch mit Hilfe des § 53 vielfach nicht beizukommen ist. Der Absatz 2 des Gesetzes begünstigt diese Betriebe in einer Weise, die aus Gründen der Gerechtigkeit erhebliche Bedenken erweckt. Die Zuschüsse dürfen 50 % des Kreissteuersolls nicht übersteigen. Das Privileg, das hiermit dem Gutsbezirk erteilt wird, dürfte der Gesetzgeber schwerlich gewollt haben. In den oberschlesischen Städten und Landgemeinden beträgt die Volksschullast durchweg über 100 % des umlagefähigen Steuersolls. Was nutzt es, daß den Gemeinden von den Verwaltungsgerichten ihre Ansprüche in vollem Umfange zuerkannt werden, wenn diese nachher im Kürzungsverfahren[2] auf einen Bruchteil ermäßigt werden müssen. Während man sich gegen einen in der Gemeinde liegenden Gewerbebetrieb wenigstens durch eine Kopfsteuer schützen kann, ist dieses bei den in Gutsbezirken liegenden ausgeschlossen[3]. Noch größere Schwierigkeiten ergeben sich bei Ansprüchen gegen eine G. m. b. H. in einem Gutsbezirke. Der Gesetzgeber hat bei der Schaffung dieser Gesellschaftsform schwerlich vorausgesehen, welch ungemeine Schwierigkeiten ihre Einfügung in das Verwaltungsrecht bereiten werde. Während die Staatssteuer nur die Besteuerung der Gesellschaften vorsieht, verläßt das Kommunalsteuerrecht diesen Boden und zieht den einzelnen Gesellschafter heran. Aus diesem Grunde unterliegt der Kreisbesteuerung nur die Realsteuer des Betriebes, während der Gesellschafter für sich herangezogen wird.

[1] Die Gemeinde Roßberg hat 1909 gegen 16 Gemeinden und Gutsbezirke Forderungen erhoben und ist von sechs Gemeinden in Anspruch genommen worden.

[2] Abs. 4 des G.

[3] Als Beispiel sei hier der Fall Miechowitz (Gemeinde von 9000 Einwohnern) erwähnt. Die Gemeinde erhebt 400 % Umlage. Sie vermochte gegen den Gutsbezirk, der den weitaus größten Teil der Schullast verursacht, nicht vorzugehen, da das geringe Steuersoll den Prozeß gegenstandslos machte. 9/10 der Schullast sind durch auswärtige Betriebe verursacht.

Digitized by Google

Es ergibt sich sonach aus dem § 53 eine solche Fülle von Schwierigkeiten, daß man sich fragen muß, ob die Gesetzgebung nicht neue Pfade interkommunaler Lastenverteilung wird aufsuchen müssen.

In vielen Fällen wird die Eingemeindung steuerliche Mängel ausmerzen. Während sie bei vorwiegend städtischen Verhältnissen nur geringe Bedenken erweckt, sind Eingemeindungsfragen auf dem platten Lande keineswegs so einfach, wie man annehmen möchte. An sich liegt es nahe, die Vereinigung der Gutsbezirke mit den Dorfgemeinden zu einem Kommunalverbande zu fordern. Indessen stößt die Lösung dieses Problems auf finanzielle Schwierigkeiten. Man darf nicht übersehen, daß sich der Gemeindehaushalt im Osten nicht ausschließlich in den Gleisen der Geldwirtschaft bewegt, daß Hand- und Spanndienste, Botendienste und Nachtwachen mit Hilfe der Naturallast sicher gestellt werden. Zudem ist die Einkommenbesteuerung des ländlichen Großgrundbesitzes noch nicht zu jener Vervollkommung gediehen, die die der Industrie und ihres Lohnarbeiters auszeichnet. Sollte es im Osten zu einer Eingemeindung großen Stiles kommen so hätten ihr eingehende Untersuchungen über die künftige Mehrbelastung der Dorfgemeinden durch die Auffaugung der Gutsbezirke vorauszugehen.

Ein anderer Weg tritt uns in der steuerlichen Interessengemeinschaft entgegen. Sie findet sich heute vereinzelt bei Gemeinden, deren Grenzen mitten durch die Grundstücke verlaufen. In solchen Fällen pflegen sich die Beteiligten dahin zu einigen, daß jeder das Grundstück besteuert, dessen wirtschaftlicher Schwerpunkt in seinem Bezirk liegt. Am Jahresschluß wird die Einnahme geteilt. Für manche eng miteinander verwachsene Gemeinden wäre diese Art des Ausgleiches nicht unangebracht.

Größere Bedeutung besitzt die Frage der Bildung von Gesamtsteuer- und von Gesamtlastenverbänden. Gerade Berlin, das mit seinen Vororten einen einzigen Wohnplatz bildet, weist steuerlich eine Reihe von Verschiedenheiten auf, deren Fortbestehen der gedeihlichen Entwicklung der Weltstadt nicht förderlich ist und für die Gründe einer inneren Berechtigung nicht herangezogen werden können.

Der Gesamtsteuerverband findet sich seltsamer Weise auf einem von der Finanzwissenschaft sonst recht stiefmütterlich behandelten Gebiet, dem der Kultusabgaben. Die Reformen, die die Gesetzgebung auf diesem Boden durchgeführt hat, stellen sich uns als den ersten gesetzgeberischen Akt zur Bekämpfung der Nachteile kapitalistischer Binnenwanderungen dar. Die schnellwachsende Bevölkerung nötigte schon frühzeitig zum Bau von Kirchen in den Vororten. Finanzpolitisch betrachtet bewegte er sich Jahrzehnte hindurch in den extremsten Bahnen

Digitized by Google

des laissez faire. Die reichen Pfarreien der Altstadt zogen es vor, den Dingen draußen vor den Toren ihren Lauf zu lassen. Oft genug entließ man die neuen Verbände ohne Abfindung, im Gegenteil, sie mußten meist noch eine Entschädigung zahlen. Da sich das Kirchenabgabenwesen ausschließlich auf dem Grundsatz der Leistungsfähigkeit aufbaut, so mußten sich die Mängel alsbald bei den Villenkolonien und den Arbeitervororten in schärfstem Lichte zeigen, wenngleich sie in Berlin vielfach durch Privatwohltätigkeit gemildert worden sind[1]. Mit der Zeit bildeten sich infolge der zunehmenden Citybildung im Innern der Altstadt ähnliche Zustände heraus wie einst in den Vororten. Die reichen Einwohner zogen nach draußen, während die binnenstädtischen Pfarreien steuerlich verarmten. Das Gesetz von 1905 hat diesen Mißständen eine Ende bereitet. Es gestattet die Errichtung von kirchlichen Gesamtsteuerverbänden für den Bezirk eines größeren Gemeinwesens. Das Defizit der einzelnen Pfarrbezirke wird aus der Gesamtumlage gedeckt. Dieses Etatsrecht à discrétion ist an sich nicht ohne Bedenken und läßt eine Verallgemeinerung nur dort zu, wo gesetzlich geregelte homogene Verhältnisse vorliegen. Bei den Kultverbänden mit ihrem relativ geringen Finanzbedarf ist aus diesem Grunde die Erweiterung des Steuerrechtes vertretbar.

Der Versuch ist auch für kommunale Fragen beachtenswert. Für ihn eignet sich am ehesten die Schullast, die oft in eng begrenzten Bezirken[2] erhebliche und nicht gerechtfertigte Verschiedenheiten aufweist. Für die Lösung gibt es drei Wege. Der eine ist der Zweckverband. Er krankt an dem Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht der städtischen Kollegien. Er entzieht ihnen das Recht über die Bestimmung auf einem bestimmten Gebiet und überträgt es auf den Verband. Die Bildung von Zweckverbänden ist aus diesem Grunde überall dort zu vermeiden, wo eine andere Regelung[3] möglich ist. Die Zweckverbände[4] geben überdies den größeren Verbandsmitgliedern eine gewisse und manchmal nicht erwünschte Machtstellung.

---

[1] Erinnert sei hier an den Bau zahlreicher Kirchen auf Veranlassung der Kaiserin Auguste Viktoria.

[2] Man denke an die Arbeitergemeinden des Berliner Ostens und die Villenkolonie Grunewald, die genötigt ist, für ihre Portierskinder eine Volksschule zu halten.

[3] Event. im Wege des Vertrages oder dgl.

[4] Wir erinnern an die Vorschläge von Oskar Poensgen für die Schaffung eines Großberlin für notwendige Aufgaben nach dem Vorbild der Londoner Grafschaft.

Digitized by Google

Gerade die Volksschullast weist eine gewisse Gleichmäßigkeit auf. Für die Besoldung der Lehrer und die sachlichen Schulkosten sind scharfe Linien gezogen. Das Ausgabebewilligungsrecht ist begrenzt. Der Ausgleich könnte unter völliger Wahrung der Selbständigkeit der Einzelgemeinde durch eine partielle steuerliche Interessengemeinschaft, durch einen Gesamtlastenverband geschaffen werden. Alljährlich wären die Gesamtkosten und das Gesamtaufkommen an umlagefähiger Gemeindeeinkommensteuer festzustellen. Es wäre sodann zu berechnen, welcher Prozentsatz der Gemeindeeinkommensteuer zur Bestreitung der Schullasten erforderlich ist. Übersteigen die Lasten das ratierliche Aufkommen an Einkommensteuer in der einzelnen Gemeinde, so ist sie zuschußberechtigt. Sind sie geringer wie dieser Betrag, so ist das Mehr an die anderen weniger gut gestellten Gemeinden herauszuzahlen. Die Verwaltung dieses Verbandes könnte sich in den einfachsten Formen abspielen, ohne daß sie das Selbstbestimmungsrecht der Einzelgemeinde einengte. Es würde auf diese Weise für Bezirke, in denen die Zuschußkämpfe gemäß § 53 mit großer Heftigkeit ausgefochten werden, ein Ausgleich herbeigeführt.

Ein dritter Weg wäre die Deckung des Bedarfes durch die Ausschreibung besonderer Umlagen, die Bildung von Gesamtsteuerverbänden im eigentlichen Sinne, wie sie sich vor 1906 als Kreissteuern und noch heute in Posen, Westpreußen und Österreich als Schulsteuer vorfinden. Gegen ihn ist, abgesehen von der unnötigen Doppelarbeit der Steuerveranlagung, die Zerreißung des heutigen Einheitskommunalsteuerzuschlages geltend zu machen. Wir kämen mit ihm wieder zum alten französischen Spezialzentime und zu den mittelalterlichen Zwecksteuern.

V.

Die Gemeindeeinkommensteuer.

Industriestadt und Vorzugsstadt.

Die Schonung der Einkommensteuer ist der herrschende Gedanke des K.A.G. Der Gesetzgeber suchte[1] sie durch die Überweisung der Realsteuern und den Ausbau der Gebühren zu erzielen. In den ersten Jahren schien diese Absicht verwirklicht. Allenthalben gingen die Zuschläge erheblich

[1] Wir übergehen an dieser Stelle die zahlreichen Einzelfragen der Gemeindeeinkommensteuer, insbesondere die Weißenbornschen Vorschläge, die Forensalsteuer durch besondere Realsteuern zu ersetzen. Wir teilen den Weißenbornschen Standpunkt nicht.

Digitized by Google

zurück. Diese Erscheinung war leider nicht von Dauer. Schon bald machte sich eine Wandlung bemerkbar. Bei den Industrieorten begann die Einkommensteuer zu steigen. Es ist bis heute nicht gelungen, diesem Übel Einhalt zu gebieten. Die Gefahr ist zweifellos vorhanden, daß wir in jene Zustände vor der Miquelschen Reform zurückfallen.

Die zunehmende Verschlechterung der Gemeindefinanzen ergibt die folgende Statistik.

Die Entwicklung der Einkommensteuerzuschläge in den preußischen Stadtkreisen

Zuschläge	1895	1907	1909
Bis einschließlich 100 % niedrig	30	10	7
101—140 mäßig	34	19	11
141—180 angespannt	25	36	29
181—220 hoch	13	35	47
221—260 sehr hoch	3	5	15
	105	105	109

Während die Vorzugsstädte noch immer leidliche Verhältnisse aufzuweisen haben, sind bei den Industriestädten die Zuschläge allenthalben hoch. 1895 waren nur 3 % der Stadtkreise überbürdet und 12 % hoch belastet. Heute sind 13 ½ % überbürdet, 43 % hoch belastet.

Das übermäßige Wachsen des Kommunalbedarfes in Preußen ist auf folgende Ursachen zurückzuführen:

1. Die Vernachlässigung wichtiger Aufgaben unter der Herrschaft des alten Gesetzes wegen Mangels an Mitteln;
2. gesetzgeberische Maßnahmen, die den Gemeinden neue Lasten auferlegten, ohne entsprechende Einnahmequellen zu erschließen (Volksschule);
3. Anordnungen der Verwaltungsbehörden auf hygienischem Gebiet (Kanäle, Krankenhäuser);
4. die passive Überwälzungspolitik der Regierung (höheres, technisches und mittleres Schulwesen);
5. sozialpolitische Maßnahmen, die man vielfach unter Überschätzung der eigenen Leistungsfähigkeit getroffen hat;

Digitized by Google

6. die Baulust der Städte, die sich mit ihren Anlagen zu überbieten suchen (Nachwirkungen der Städtetage);
7. die Mängel der Bodenpolitik im Zeitalter des ökonomischen Liberalismus;
8. die übergroße Inanspruchnahme des Kredites, der Mangel an Baufonds[1];
9. die unzulängliche Schuldentilgung[2].

Waren auch die Einkommensteuerzuschläge in den Industriestädten seit 1892 erheblich zurückgegangen, so waren sie gleichwohl noch reichlich hoch im Vergleich zu den Vorzugsorten.

Es betrugen die Zuschläge zur Einkommensteuer 1895:

Vorzugsorte:		Industrieorte:	
Berlin	96 %	Barmen	188 %
Bonn	100 %	Krefeld	195 %
Kassel	96 %	Elberfeld	186 %
Charlottenburg	94 %	Hagen	180 %
Frankfurt	70—100 %	Hörde	260 %
Görlitz	90 %	Königshütte	210 %
Koblenz	100 %	Remscheid	180 %
Wiesbaden	90 %	Solingen	240 %
Breslau	114 %[3]	Viersen	215 %

Unter der Herrschaft des alten Einkommensteuergesetzes waren allenthalben hohe Zuschläge in den Industriegemeinden. Gleichwohl wurden sie von den Begüterten nicht in dem Maße empfunden, da die Einschätzung nur einen Teil ihres wirklichen Einkommens erfaßte[4]. Mit einem Schlage wurde dies anders seit der Einführung der Selbsteinschätzung. Die Steuerlast der Oberschichten nahm plötzlich zu. Die Ermäßigung der Gemeindezuschläge kam ihnen nur in geringem Umfang zugute.

Bis zum Anfang der neunziger Jahre gehörte es zu den Seltenheiten, daß der Gewerbetreibende, der sich zur Ruhe setzte, seinen Wohnsitz von der Stätte seines langjährigen Schaffens verlegte[5]. Um diese Zeit setzten jene kapitalistischen Binnenwanderungen ein, die im Laufe der Jahre immer

[1] „Man dürfe keine Steuern auf Vorrat bewilligen."

[2] „Auch die Nachwelt müsse ihr Teil an diesen Lasten tragen."

[3] Breslau ist die Rentnerstadt der Provinzen Schlesien und Posen.

[4] Steuerpflichtige, die im Westen aus Industrieorten in Vorzugsorte verzogen, wurden in diesen bei der nächsten Einschätzung vielfach nach dem doppelten Einkommen veranlagt.

[5] Anders lagen die Verhältnisse im oberschlesischen Revier, in dem von jeher ein hoch besoldetes Privatbeamtentum überwog.

Digitized by Google

weitere Kreise des Rentner-, des Pensionär- und des gewerblichen Mittelstandes erfaßt haben. Sie wurden zu einem Teile durch steuerliche Gründe veranlaßt. Nicht ohne Einfluß blieb die Verschönerung der Vorzugsstädte, die sich dem Ausbau ihrer Gemeinwesen in diesen beiden Jahrzehnten mit rühmlichen Eifer gewidmet haben. Die westlichen und südlichen Vororte Berlins, Wiesbaden, Kassel, Bonn und Godesberg hätten niemals ihre heutige Entwicklung genommen, hätte nicht die Miquelsche Finanzreform die Freizügigkeit des mobilen Kapitals in dem Maße gefördert. Bei dieser Sachlage war der Steuerpolitik der Vorzugsstädte eine bestimmte Richtung vorgezeichnet, die möglichste Niederhaltung der Einkommensteuerzuschläge, die vielfach durch einen energischen Ausbau der Objektsteuern und der Gebühren begünstigt wurde. Die Steuerpflichtigen, die in diesen Orten zuzogen, merkten vielfach nicht, daß zwar die Einkommensteuer niedriger, die Gebühren aber höher als an anderen Orten waren. Die Binnenwanderungen blieben nicht ohne Einfluß auf den Altersaufbau der Bevölkerung. In den Vorzugsorten wuchsen die oberen Stufen, die den Gemeinden nur geringe Lasten verursachen. Auf der anderen Seite wurden die unteren Stufen in einem für die Vorzugsstädte günstigen Maße beeinflußt. Die Altersgruppen zwischen 5 und 15 Jahren mußten zurückgehen. Eine umgekehrte Entwicklung vollzog sich in dem Altersaufbau der Industrieorte.

Altersaufbau 1905.

Ort	Einwohnerzahl	5—15 Jahre (schulpflichtig)	Auf 100 Einwohner Schulpflichtige	Ort	Einwohnerzahl	5—15 Jahre (schulpflichtig)	Auf 100 Einwohner Schulpflichtige
Vorzugsorte				**Industrieorte**			
Bonn . . .	82 000	13 900	17	Bochum . . .	118 000	26 500	23
Wiesbaden .	101 000	15 800	15	Hagen . . .	78 000	18 000	23
Charlottenburg . .	240 000	37 300	15	Gelsenkirchen .	147 000	35 500	24
Wilmersdorf.	64 000	9 600	15	Beuthen, O.-S.	60 000	13 500	22
Kassel . . .	121 000	21 500	18	Königshütte, O.-S.	66 000	16 600	25
Berlin . . .	2 040 000	324 000	16	Mülheim a. d. R.	94 000	22 300	24

Allenthalben ein scharfer Unterschied zwischen Industrie- und Vorzugsstadt bei den Jahresklassen, die der Gemeinde die Hauptkosten verursachen, bei den Schulkindern. Die Lage der Vorzugsorte gestaltet sich dadurch noch besser, daß in ihnen ein weit größerer Prozentsatz der Kinder die höheren Schulen besucht als in den Industrieorten.

Digitized by Google

Die Umlagen der Industrieorte stiegen schon wenige Jahre nach der Reform. Eine Haupturſache war das Schulgesetz von 1897, von allen Finanzgesetzen Miquels das schlechteste. Während bis dahin den Städten für jede Schulstelle ein Beitrag gezahlt wurde, stellte das Gesetz den Grundsatz auf, daß Gemeinden mit mehr als 25 Lehrerstellen als wohlhabend zu betrachten seien und keiner Staatszuschüsse bedürften[1]. Je mehr die Zuschläge der Industrieorte stiegen, je stärker setzte die Flucht der Steuerzahler ein, je ungünstiger gestaltete sich die Steuerkraft der Industrieorte.

Es sind nicht nur finanzielle Schäden, die die Abwanderung der Begüterten nach sich zieht. Die kaufkräftige Bevölkerung nimmt ab. Die Luxusindustrien verkümmern. Das heimische Gewerbe wird geschädigt. Die Privatwohltätigkeit verliert die Kreise, die ihre Bestrebungen am meisten unterstützen. Der Stadt gehen manche gemeinnützige Stiftungen verloren, die ihr unter anderen Verhältnissen zugeflossen wären[2]. Zu diesen materiellen Schäden treten ideelle. Die Stadt verliert zahlreiche Männer, die zur Bekleidung von Ehrenämtern besonders geeignet sind. Die oberen Schichten büßen ihre Bodenständigkeit ein. Ihr Interesse an dem Gemeinwesen schwindet. Wer sich die Kultur der modernen Vorzugsorte genauer ansieht, wird finden, daß diese bunt zusammen gewürfelten Oberschichten der Vorzugsstadt keineswegs jenes geschlossene Bürgertum der alten gefestigten Städte zu ersetzen vermögen. Am auffälligsten tritt dies bei den Schenkungen zutage. Die neu Zugewanderten haben an dem Vorzugsort nicht jenes Interesse wie das Bürgertum in alten Städten. Da die Rentner und Pensionäre sich vielfach in vorgerücktem Alter befinden, so sind die Abgänge an Einkommensteuer wegen Sterbefalles relativ hoch. Aus diesem Grunde leben die Gemeinden in einer ständigen Angst vor dem Rückgang der Einkommensteuer. Sie selbst oder ihre Verkehrsvereine schildern in der Presse ihre Vorzüge in den fattesten Farben. Das Lockmittel niedriger Einkommensteuer fehlt niemals.

Die steuerlichen Folgen der Abwanderung traten alsbald bei der Einkommensteuer in Erscheinung, wie dies die folgende Zusammenstellung veranschaulicht.

[1] Es sind dies in Industriebezirken Gemeinden von mehr wie 9000, in anderen Gegenden von mehr als 12—16 000 Einwohnern.

[2] Man betrachte nur den Gemeinsinn in alten gefestigten Städten wie z. B. in Köln, wo in jeder Stadtverordnetensitzung neue Schenkungen ein rühmliches Zeugnis von der Liebe des kölnischen Bürgers zu seiner Vaterstadt ablegen.

Digitized by Google

Einkommensteuer pro Kopf 1905.

Vorzugsorte	Mk.	Industrieorte	Mk.
Frankfurt a. M.	26,17	Bochum	7,14
Kronberg	24,70	Gelsenkirchen	7,95
Charlottenburg	21,59	Duisburg	7,48
Wiesbaden	20,56	Beuthen, O.-S.	6,41
Zehlendorf	19,73	Gleiwitz	6,—
Wilmersdorf	17,22	Königshütte	5,88
Berlin	17,07	Hagen	5,79
Bonn	14,78	Borbeck	6,30
Godesberg	14,70	Hamborn	7,08
Brühl	13,95	Mülheim a. d. R.	7,06
Steglitz	12,54	Oberhausen	7,56
Homburg	12,—	Remscheid	6,68
Königswinter	12,—	Köpenik	5,05
Ems	12,—	Kattowitz	6,76
Breslau	9,20	Bottrop	5,41
Kleve	7,81	Buer	6,43
Limburg	8,62	Recklinghausen	6,60
Boppard	8,26	Hamm	5,77
Honnef	9,76	Hörde	5,43
Rüdesheim	9,56	Viersen	5,44
Königstein	9,35	Myslowitz	5,71
Langenschwalbach	8,64	Herten	5,07
St. Goar	9,35	Eickel	5,52
		Kastrop	5,09
		Kalk	5,86

Wir hatten vorhin schon angedeutet, daß der Altersaufbau der Bevölkerung nicht ohne Einfluß auf den Finanzbedarf der Gemeinden ist. Von allen obligatorischen Gemeindelasten ist die des Volksschulwesens die weitaus größte. Der Schuletat verschlingt in leistungsschwachen Gemeinden oft $^2/_3$ der Ausgaben. In den Industriegemeinden beträgt er durchweg die Hälfte. Die Höhe der Ausgaben wird bedingt durch die Zahl der Schulkinder. In den Vorzugsstädten bewegt sie sich weit unter dem Landesdurchschnitt. Während in Preußen auf 100 Einwohner 16 Volksschulkinder entfallen, sind es in den Vorzugsorten höchstens 12, in manchen so in Frankfurt und Charlottenburg nur 9 und 8,6. Anders in den Industriestädten mit ihrer zahlreichen Arbeiterbevölkerung. Trotz der Geburtenhäufigkeit des platten Landes überragt die Zahl der Schulkinder in den Industrie-

Digitized by Google

städten fast allenthalben den Landesdurchschnitt. In den jüngeren Industrieorten findet sich eine auffallende Ähnlichkeit mit Kolonialgebieten, in den die geburtenfähige Bevölkerung erheblich größer als in altbesiedelten Strichen ist. Aus diesem Grunde sind im Westen Deutschlands die höchsten Schulkinderziffern in neuen Industriegebieten zu finden (Borbeck, Bottrop, Buer), während sie in den älteren Industriestädten geringer sind. Zum Teil liegt dies daran, daß die Industrie auf das platte Land und in die Vororte abwandert, während sich die industrielle Hauptstadt mehr und mehr zur Handelsstadt gestaltet. Am höchsten sind die Kinderziffern in den Industriegemeinden Oberschlesiens mit ihrem slavischen Unterbau und ihren hohen Geburtenziffern. Vergleichen wir die relative Schulkinderzahl zwischen Vorzugs- und Industriestadt, so finden wir sie in der Industriestadt doppelt so hoch wie in der Luxusstadt. Hierzu kommt, daß die Industriestadt bedeutend größere Mittel für Bauzwecke aufwenden muß, da die Aufnahme von Anleihen für Schulbauten verboten ist. Die folgende Zusammenstellung zeigt uns die relative Schullast in den Industrie- und Vorzugsorten.

Stadt	Einwohnerzahl	Schulkinderzahl	Auf 100 Einwohner Schulkinder	Stadt	Einwohnerzahl	Schulkinderzahl	Auf 100 Einwohner Schulkinder
Vorzugsstädte				**Industriestädte**			
Frankfurt a. M.	350 000	31 000	9	Bochum	127 000	21 600	17
Charlottenburg	269 600	23 000	8,6	Gelsenkirchen. .	166 000	30 300	18
Wiesbaden . .	107 000	8 000	8,5	Beuthen, O.-S..	65 000	10 900	17
Wilmersdorf .	94 000	6 000	6,4	Gleiwitz	66 000	10 900	17
Kassel	153 000	16 500	10,8	Königshütte . .	70 000	13 700	20
Hannover. . .	282 000	31 500	11	Hagen	84 000	14 500	17
Bonn	85 000	9 500	11	Borbeck	68 000	13 600	20
Görlitz	85 000	10 600	12	Hamborn . . .	90 200	15 000	16,5
Koblenz . . .	57 000	6 500	11	Mülheim a. d. R.	101 000	18 300	18
Berlin	2 101 000	228 500	11	Bottrop	42 500	8 900	21
Godesberg . .	15 300	1 900	12	Buer	55 000	11 500	21
Homburg. . .	14 400	1 700	12	Zaborze	27 000	6 300	22
				Bismarckhütte .	22 000	4 150	19
Preußischer Staat 1906.	37 900 000	6 165 000	16	Roßberg. . . .	20 500	4 450	22
				Bogutschütz . .	21 800	4 550	21
				Laurahütte . .	16 600	3 200	19

Die Kosten des Volksschulwesens gehören zu denjenigen, die überwiegend durch die Einkommensteuer zu decken sind. Hieran ändert nichts, daß in den Industriegemeinden neuerdings die Gewerbesteuer in größerem Umfange

Digitized by Google

wie bisher zur Deckung der Volksschullast herangezogen werden soll[1]. Für die Entwicklung der Zuschläge ist es daher von besonderer Wichtigkeit, welcher Staatseinkommensteuerbetrag der Gemeinde für jedes Schulkind zur Verfügung steht. Die Zusammenstellung, die wir hierunter folgen lassen, redet eine so ernste und beredte Sprache, daß wir uns ihre Erläuterung ersparen dürfen. Wir haben hier den Schlüssel zur Frage der steuerlichen Mehrbelastung der Industriestadt.

Steuerkraft und Schullast 1905.

Stadt	Auf 100 Einwohner Einkommensteuer	Auf 100 Einwohner Schulkinder	Steuerkraft pro Schulkind Mk.	Ort	Auf 100 Einwohner Einkommensteuer	Auf 100 Einwohner Schulkinder	Steuerkraft pro Schulkind Mk.
Vorzugsorte				**Industrieorte**			
Frankfurt a. M.	2617	9	291	Bochum	714	17	42
Wiesbaden	2056	8,6	239	Gelsenkirchen	795	18	44
Charlottenburg	2159	7,5	288	Beuthen, O.-S.	641	17	38
Wilmersdorf	1722	6,4	270	Gleiwitz	600	17	35
Kassel	1050	10,8	97	Königshütte	588	20	29
Hannover	1150	11	104	Hagen	579	17	34
Bonn	1478	11	134	Bordeck	630	20	31
Görlitz	855	12	71	Hamborn	708	15	47
Koblenz	1000	11	91	Mülheim a. d. R.	706	18	39
Berlin	1707	11	155	Bottrop	541	21	26
Godesberg	1470	12	123	Buer	643	21	30
Homburg	1200	12	100	Zaborze	1252[2]	22	57
				Roßberg	673	22	30

Die letzte Folge dieser Entwicklung ergibt sich nunmehr in dem Zuschlage zur Einkommensteuer. Relativ geringe Zuschläge in den Vorzugsorten, hohe in den Industrieorten.

Einkommensteuerzuschläge 1909

über 100 000 Einwohner.

Vorzugsorte	%	Industrieorte	%
Berlin	100	Barmen	230
Kassel	130	Bochum	195

[1] Der Ministerialerlaß vom 6. Januar 1910 schreibt vor, daß in Industriegemeinden die Gewerbesteuer $^1/_3$ der Schullast aufzubringen hat. Mit diesem Vorgehen bricht die Regierung mit ihren bisherigen Grundsätzen. Bisher waren die Schullasten überwiegend durch die Einkommensteuer zu decken. Der Erlaß ist ein sprechender Beweis dafür, daß auch in Regierungskreisen die Unhaltbarkeit der heutigen Zustände erkannt wird.

[2] Eine der steuerkräftigsten Industriegemeinden des Staates.

Digitized by Google

Vorzugsorte	%	Industrieorte	%
Charlottenburg	100	Krefeld	190
Frankfurt	105	Dortmund	210
Hannover	125	Duisburg	200
Rixdorf	100	Elberfeld	215
Schöneberg	90	Gelsenkirchen	225
Wiesbaden	100		
50—100 000 Einwohner.			
Bonn	130	Borbeck	220
Wilmersdorf	90	Gleiwitz	245
Görlitz	150	Hagen	255
Koblenz	110	Königshütte	250
Lichtenberg	100	Oberhausen	225
		Remscheid	230
		Zabrze	245
25—50 000 Einwohner.			
Groß-Lichterfelde	110	Köpenik	170
Pankow	100	Herne	230
Steglitz	100	Hörde	220
		Kattowitz	225
		Neunkirchen	250
		Recklinghausen	210
		Solingen	220
		Buer	220
10—25 000 Einwohner.			
Benrat	114	Dümpten	260
Britz	120	Eickel	220
Kleve	130	Miechowitz	400
Friedenau	100	Deutsch Piekar	320
Godesberg	90	Eving	265
Vilich	95	Lütgendortmund	265
Homburg	100	Schwientochlowitz	260
Friedrichshagen	125	Neuwerk	260
Tegel	125	Haspe	250
		Mörs	240
		Sterkrade	240
		Altstaden	250
		Bielschowitz	225
		Biskupitz	225
		Bismarckhütte	240

Digitized by Google

Es fragt sich, wie den Schäden, die die heutige Entwicklung mit sich gebracht hat, abgeholfen werden kann. Der Gedanke einer Beschränkung der Freizügigkeit muß aus unseren Erwägungen ausscheiden. Es gibt hier zwei Mittel, zunächst die Selbsthilfe. Die Industriestädte haben eingesehen, daß es mit beweglichen Klagen um Staatsbeihilfe nicht getan ist. Die Abwanderung in die Vorzugsorte ist nicht so ganz grundlos gewesen. Selbst unsere älteren Industrieorte, die auf eine längere Entwicklung zurückblicken, hatten vor 20 Jahren nicht allzuviel von dem, was den Aufenthalt in ihnen schätzenswert machte. Man konnte es denen, die nicht unbedingt in ihren Wohnsitz behalten mußten, kaum verargen, wenn sie sich ein schöneres Fleckchen Erde als Wohnort aufsuchten. Die Erkenntnis, daß die Städte aus sich heraus eine Besserung erstreben müßten, ist zunächst im rheinischen Industriebezirk gekommen. Durch die Schaffung von Wohn- und Villenvierteln, von Parks und Anlagen, durch die Regulierung von Straßen hat man manches gebessert. Ähnliche Bestrebungen lassen sich auch in Oberschlesien verfolgen. Auch hier hat die Verschönerungspolitik der Städte manches erreicht. Beuthen, die gefestigtste Stadt dieses Kohlenreviers, wird heute schon vielfach von pensionierten mittleren Staats- und Privatbeamten des Bezirks zum Wohnort gewählt. Hingegen sind alle Versuche, der Abwanderung der Kapitalisten zu steuern, erfolglos geblieben. Die Stadt Beuthen berechnet den Ausfall an Staatseinkommensteuer, den sie durch die Abwanderung von 160 Geschäftsleuten und Privatbeamten im Laufe weniger Jahre erlitten hat, auf jährlich 56000 Mk., ihren Ausfall an Gemeindeeinkommensteuer auf 90000 Mk.[1], ganz abgesehen von den anderen Schäden, die die Abwanderung des wohlhabenden Teiles der Bürgerschaft mit sich bringt. Viel schlimmer liegen die Dinge in den industriellen Landgemeinden, bei denen alle Versuche, diesen Binnenwanderungen zu steuern, fehlgeschlagen sind. Bei ihnen machen sich die Schäden noch in anderer Hinsicht fühlbar. Die Bildung eines Mittelstandes wird gehemmt. Den Gemeindeverwaltungen werden gerade diejenigen Kräfte entzogen, die zur Bekleidung von Ehrenämtern an erster Stelle berufen wären.

Die finanzielle Differenzierung zwischen Industrie- und Vorzugsstadt, die als eine Hauptwirkung der Miquelschen Finanzreform bezeichnet werden muß, hat auch für den Staat erhebliche Nachteile. In Gemeinden mit hohen Umlagen wird äußerst sparsam gewirtschaftet. Die Übernahme sozialpolitischer Aufgaben, die sich in den Luxusstädten leicht und ohne Kampf vollzieht, muß aus Mangel an Mitteln vielfach unterbleiben.

[1] Den Vorteil haben vorwiegend die Berliner Vororte, Breslau und Dresden.

Digitized by Google

Gerade der bedürftigste Teil der Bevölkerung wird durch den heutigen Zustand benachteiligt.

Wie ein roter Faden zieht sich der Gedanke der Schonung der Einkommensteuer durch die Miquelschen Reformgesetze. Das K.A.G. hat hier versagt. Mit seiner heutigen Tendenz wirkt es der Absicht des Gesetzgebers, wenn auch unbewußt, entgegen. So wie die Dinge heute liegen und sich von Jahr zu Jahr weiter gestalten, kann es nicht weitergehen, soll nicht der Fortbestand und die richtige Veranlagung der Staatseinkommensteuer gefährdet werden. Die heutige Überspannung der Einkommensteuer muß notgedrungen zu zunehmenden Defrauden führen. Was hierüber in letzter Zeit an die Öffentlichkeit gedrungen ist, spricht eine zu laute und deutliche Sprache. Damit nähern wir uns dem Kern unserer Untersuchung, ob sich die Gemeindeeinkommensteuer überhaupt als Gemeindeabgabe eignet. Am radikalsten sind die englischen Anschauungen, die sie aus dem Haushalt ausschließen. Ihr Gegenstück zeigt uns in Preußen die Ära des ökonomischen Liberalismus von 1850 bis 1885, die sie zum Träger des Haushalts machte. Die Miquelsche Gesetzgebung hat die mittlere Linie eingeschlagen. Auch sie geht noch zu weit. Die Abgabe muß noch weiter wie bisher dem Haushalt der Gemeinde entrückt werden. Sie kann dies nur dann, wenn die Grenzen zwischen Staats- und Kommunallast an einem Kardinalpunkte verschoben werden, auf dem Gebiete der Volksschule. Die Schullast ist dort am höchsten, wo die Einkommensteuer am niedrigsten ist. Hohe Schulkinderzahlen in den Industriestädten, niedrige in den Vorzugsstädten.

Bei der Beratung des Lehrerbesoldungsgesetzes wurde von vielen Seiten die Verstaatlichung der Volksschule verlangt. Andere Vorschläge erstrebten eine ähnliche Regelung wie in Österreich, wo man das „Land" zum Träger der Schullast gemacht hat. Die Verstaatlichung der Volksschule muß in deren eigenstem Interesse bekämpft werden. Sie würde den Gemeinden jede Freude an der Erziehung und Bildung des werktätigen Volkes nehmen. Auch die Erfahrungen Österreichs können uns nicht ermutigen, das Beispiel des Kaiserstaates nachzuahmen. Es ist in Preußen schon aus dem Grunde unmöglich, da innerhalb des Landes zu große Verschiedenheiten in wirtschaftlicher Hinsicht bestehen. Die östlichen Provinzen würden sich mit Recht gegen eine Übertragung der Schullast auf die Provinz sträuben.

Es kann hier nur einen Ausweg geben: *das Verhältnis zwischen Gemeinde und Einkommensteuer und zwischen Gemeinde und Volksschule muß von Grund auf geändert werden.* Der Staat hätte einen fest abgegrenzten Teil der Schullast zu tragen. Bei der demnächstigen Revision der Einkommensteuer hätte sich ihr Betrag um den

Digitized by Google

zu erhöhen, den der Staat den Gemeinden von ihren Schullasten abnimmt. Am besten eignen sich hierzu die Grundgehälter der Lehrpersonen[1]. Alle übrigen Schullasten hätten der Gemeinde zu verbleiben[2].

Die bisherigen Staatsbeiträge, mögen sie auf Grund gesetzlicher Bestimmungen[3] oder wegen geringer Leistungsfähigkeit den Gemeinden zufließen, wären zu einem einzigen Fonds zu sammeln, zur Unterstützung von Gemeinden, deren Zuschläge einen gewissen Betrag übersteigen.

Die Miquelsche Finanzreform gehört zu den Ruhmestaten der inneren Politik Preußens im 19. Jahrhundert. Der Schwerpunkt ihrer Fortbildung liegt nicht im Gemeindeabgabengesetz, mag dies auch an manchen Punkten der Verbesserung bedürfen. So tiefgreifend auch die Wirkungen dieser Gesetzgebung gewesen sind, in einem hat sie versagt. Sie hat es nicht vermocht dem Staate einen gleich leistungsfähigen Kommunalverband zu schaffen. Der Grundgedanke der Miquelschen Reform, die Schonung der Einkommensteuer, wird nur dann rein und unverfälscht erhalten bleiben können, wenn sich die Gesetzgebung den englischen Vorbildern nähert, wenn sie getreu den Ideen des verewigten Meisters Garantien schafft, die eine Überspannung der Steuer für die kommenden Zeiten sicher stellen. Uns scheint der vorgeschlagene Weg der einzig gangbare. Wir sind in den langen Jahren, in den wir uns in Theorie und Praxis mit diesen Fragen befaßt haben, zu der Überzeugung gekommen, daß es keinen anderen gibt[4].

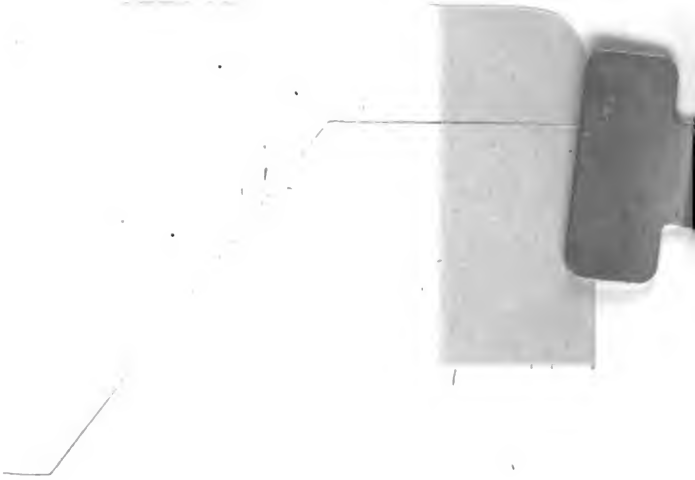
[1] 1400 Mk. für Klassenlehrer, 1200 Mk. für Lehrerinnen, 2100 Mk. für Rektoren.

[2] Wohnungsgeld, Alterszulage, Schulbau und Schulbetrieb. 1906 waren in Preußen 85 000 Lehrer und 18 000 Lehrerinnen. Das Grundgehalt beträgt 85 000 × 1400 Mk. = 119 000 000 Mk. Das Grundgehalt der Lehrerinnen 18 000 × 1200 Mk. = 21 600 000 Mk., zusammen sonach 140 600 000 Mk. Da die Staatseinkommensteuer zurzeit an 260 000 000 Mk. ergibt, so wäre der Tarif um 50 % zu erhöhen.

[3] Beiträge für die ersten 25 Lehrerstellen zum Grundgehalt und zur Alterszulagenkasse.

[4] Mit Rücksicht auf die tiefgreifenden Folgen, die die Verwirklichung unserer Vorschläge mit sich bringt, müssen für die Vorzugsstädte Übergangsperioden geschaffen werden. Insbesondere wäre ihnen für diese Zeit mit besonderen Ergänzungszuschüssen zu helfen.

Digitized by Google



Digitized by Google

UNIVERSITY OF MINNESOTA
wils bd.126-127
306 V58
Verein f ur Socialpolitik, Berlin
Schriften.
3 1951 002 261 271 B

Digitized by Google